Integrated Rural Development

State of the Art Review — 1982/83

Maxime A. Crener
Gaston Léal
Robert LeBlanc
Brigitte Thébaud

Canada

84- 3933 /

© Minister of Supply and Services Canada 1984

Cat. No. E 94-50/1984

ISBN 0-662-53044-6

Integrated Rural Development

State of the Art Review — 1982/83

Maxime A. Crener
Gaston Léal
Robert LeBlanc
Brigitte Thébaud

Canada

This document was prepared by four experts in various fields relating to Integrated Rural Development. It was commissioned by the Canadian International Development Agency and was prepared in collaboration with the Bureau of Management Consulting (Department of Supply and Services, Canada).

The views and ideas expressed in the publication are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official policies and opinions of the Agency.

Readers' opinions as to the content of the document are welcomed and should be sent to:

Canadian International Development Agency
200 rue Promenade du Portage
Hull, Quebec
Canada

EXECUTIVE SUMMARY

Integrated Rural Development: The Status of the Issue

In accordance with the mandate and mindful of its distinct limitations, this report attempts to respond to questions raised as a result of the implementation of IRD projects in developing countries over the last two decades. One word of warning is in order, however: the report's perspective may seem somewhat narrow. This is due to the fact that the research approach focussed mainly on the major bilateral and multilateral donors within the international community without covering recipient countries in a formal manner.

The methodological axes that underly the research are essentially of two orders: on the one hand, an in-depth analytical review of existing literature, and on the other, a series of structured interviews with 150 or so individuals (managers, decision makers, researchers and practitioners of IRD) spread over thirty-odd bilateral and multilateral aid agencies as well as research and training institutes.

The document itself revolves around four main chapters, beginning with the origin of the IRD concept and subsequently outlining the main features of its implementation. Later on, the evolutionary reorientations adopted over the years are examined.

The *first chapter* begins with an outline of the structural limitations faced by agricultural and rural development in less developed countries when set against attempts to induce growth through classical economic theories based on the multiplier effects of investment. Very briefly, the "trickle down" theory unfortunately pointed to scarcely encouraging results for the masses of peasants when it was applied to rural development, a field which encompassed a far more vast reality than simply that of agricultural production. The authors define rural development and dwell on the efforts made to "gradually (create) a rural structure" (as stressed by Mosher) by translating into a more operational policy the factors stemming from the INTERACTION between increased

agricultural productivity and rural development *per se*. The preoccupation with INTEGRATION has been registered by the majority of donor agencies and the resources made available to this new field of involvement have taken up a growing share of development aid. Indeed, in order to alleviate the difficult economic and social conditions of the most disadvantaged groups within rural populations, appropriate channelling of international aid was necessary and the authors show how IRD rapidly came to the fore as a special *strategic method* of rural development in the context of aid projects. Unfortunately, the hoped-for results have not always been attained and the efforts directed at IRD, (which was sometimes considered a panacea), have, in practice, encountered major pitfalls.

In the *second chapter*, the authors draw up a list of seven limiting factors. Certainly not an exhaustive list, it does, nevertheless, reflect a consensus on the part of development assistance agencies. In fact, even if the authors' analyses confirm the fact that it is extremely difficult to draw generalized conclusions and specific lessons relating to one country or continent, critical observation does reveal certain similarities that transcend local situations. These similarities can, in fact, be summarized as:

- Target groups are not homogenous.
- Technological options do not always correspond to the motivations of target groups and to the constraints of the environment.
- Equitable distribution of revenues and benefits may be a myth.
- Government strategies for project conception and implementation do not necessarily represent the aspirations and interests of target groups.
- The human and social factors are too often neglected.
- Projects are conceived in a rigid manner based on an overly idealized economic, political and institutional environment.
- The already existing or newly created organizational entities do not foster efficient and effective project management.

In the *third chapter*, the authors attempt to identify and summarize the very sources of the obstacles commonly encountered, in practice, by IRD. They conclude that the strategy of integrated rural development should not necessarily be called into question but that one should examine

rather *the manner in which it has been applied*, that is to say those approaches and practical tools that it has utilized. Indeed, it would appear to the authors, in accordance with the majority of donors, that the present method of conceiving and planning projects largely employed in the context of IRD (the "blueprint approach") must, above all else, be modified.

The use of this approach has, in fact, brought with it certain methodological rules to which the configuration and conception of IRD projects unfortunately had to conform:

1. The project must have a very limited lifespan.
2. Project sectors and activities are decided upon in a relatively short time and on the basis of readily available conventional data.
3. At the outset and in a detailed and rigid manner, the project must specify the content and the pacing (in time and in space) of activities to be followed.
4. The project is often designed to implant, in conformity with an established plan and schedule, activities which impact upon an extremely unstable environment.

When these rules were applied to environments that were marginal, complex and resistant to the development process, they often led to the rigid and mechanical application of pre-established plans. These, all too often, were unsuited to the need to react and to adapt to various changes due to the dynamics of the natural and human environment.

In order to escape this impasse, the authors, in a *fourth chapter*, go on to analyze the approach taken on an experimental basis by certain agencies, and outline five motor principles that define a new approach to IRD:

1. Simple intervention over the medium-term and at an initially reduced scale.
2. Constant interaction between planning, implementation and evaluation (process approach).
3. A dynamic analysis and an in-depth understanding of the environments.
4. Increased participation in decision making, on the part of target groups.

5. A diversification and strengthening of the support brought to local public and private institutional capacity (existing and/or spontaneous).

These guiding principles do not, in themselves, constitute a success formula for IRD. Instead, they render apparent the need for iterative planning (a process approach) leading to a gradual and dynamic environmental learning experience for IRD projects. Donors who adopt this innovative approach will, in practice, translate it into the search for a methodological compromise between the "Blueprint" and the "Process" approaches. This compromise will imbue planning with its real significance: *a type of strategic thinking which also allows for the apprenticeship of management in changing environments.*

In conclusion, the authors show that the introduction of such mechanisms into the Canadian aid process will, without any doubt, necessitate not only a modification of procedures, but also the emergence of a new breed of manager with an enlarged mandate and responsibilities, who can act within a re-defined and more flexible framework of decision-making and implementation.

THE AUTHORS

Maxime A. CRENER, I.E.P., M.B.A., M.P.A., Ph.D., is assistant professor with the faculty of administration, and until recently (1979-1982) assistant director of the Institute of Development and International Cooperation of the University of Ottawa. He has received degrees from the Universities of Aix-Marseille, Lille, Laval and Harvard. He has worked abroad as a marketing specialist in the plastics industry and subsequently in an international publishing company. Later, in the capacity of consultant, he worked in Europe, the United States and Canada. Since then, as president of a management consulting firm, he has conducted numerous studies and has managed projects in different parts of the world (Latin America and Africa in particular). He is author and co-author of numerous scientific articles and seven books published in Canada, the U.S., France and Belgium. His present interests combine international development management as well as industrial and strategic analysis. Maxime Crener holds management positions in various Canadian and foreign companies.

Gaston LEAL, B.Sc., (Agric), B.S.c. (Engineering), M.Sc., (Econ. Agric), is a consultant in Agro-economics sciences. Possessing degrees from the Universities of Concepcion (Chile) and Guelph in Ontario, he began by teaching at the University of Concepcion and subsequently worked in the private sector, in para-public firms and organizations specializing in rural economics and agricultural planning. Since 1973, he has worked in the area of evaluation and planning of rural and agricultural projects for a number of Canadian organizations, including the University of Guelph and the International Development Research Centre. A cooperant in an integrated rural development project in Colombia from 1979 to 1980, Mr. Léal is now an independent consultant offering his services in the areas of planning, implementation and evaluation of rural development projects. The author of several articles on development and rural and agricultural problems, Mr. Léal is also a conference participant in the area of agriculture.

Robert N. LEBLANC, B.Sc., M.B.A. is presently assistant director of the Bureau of Management Consultants for the Ministry of Supply and Services. The Director of an important project dealing with the rationalization of project management, Mr. LeBlanc is a specialist in the area of program management and international projects. He has degrees from the Universities of Moncton and Dalhousie where he specialized in international trade and operations research. He began by teaching in these two institutions before working on the development of Canadian international trade policies during the GATT negotiations. A Canadian delegate to the Customs Cooperation Council in

Brussels and subsequently a Secretary to the Canadian Trade and Tariffs Committee (for GATT), he then directed a team of agents responsible for the development of international trade policies in a Federal Ministry. Since 1976, Mr. LeBlanc has acted as a consultant responsible for project development and the introduction of management systems within an international aid agency. The author of several articles on project management, and international conference participant in the areas of management and systems, Mr. LeBlanc was a recipient of the "Outstanding Achievement Award" from the federal government in 1980 "for having contributed in an exceptional and remarkable manner to the excellence of the public service".

Brigitte THEBAUD, B.A., B.Sc., (Econ), Prodev, (IDIC), D.E.S.S., degrees from the Universities of Ottawa and Paris, (IEDES-Sorbonne). Ms Thébaud was initially interested in the problems of agrarian reform in South America. She went on to specialize in the problems of the rural economies in Africa and worked for five years with the Canadian International Development Agency of which three were spent in the field in the Sahel. Since 1981, Brigitte Thébaud has worked as an independent consultant in the area of rural development and project development. Her present interests revolve around the evolution of traditional systems under the influence of aid projects.

TABLE OF CONTENTS

		Page
INTRODUCTION		1
PART ONE	From Development to Integrated Rural Developmen:: Origin and History	5
PART TWO	The Lessons of Practice: 7 Limiting Factors	17
PART THREE	The Re-Evaluation: Inapplicable Strategy or Wrong Method of Application?	47
PART FOUR	Towards a New Approach to Integrated Rural Development: Five Motor Principles of Intervention	59
CONCLUSION		73
ANNEXES		
I.	Bibliographical References	77
II.	General Bibliography	81
III.	List of Persons Interviewed	89

INTRODUCTION

"... Integrated
Rural Development is an
ideology in search of a
methodology"
V.W. RUTTAN

The limited time allotted to the study and the intentionally restricted length of this document have led to inevitable abridgements, partial perspectives and a need for synthesis which sometimes distorts a very complex reality.

Those are the shortcomings that one will have to bear in mind when reading this report. Please remember that we have, above all else, sought to address concerns on the part of senior management in CIDA and other donors in the areas of policy, strategy and the "operationalization" of integrated rural development. To this end, we have taken as a point of departure the definition and historical context of IRD with a view to outlining the main thrusts of its implementation and subsequent re-orientations, both wished and in several cases adopted by the international community.

Despite the great temptation to do so, this text will avoid dogmas and recipes (formulaes) for integrated rural development. Experiments in this field have, in fact, been numerous, as have the failures. Without denigrating the techniques employed over two decades, and at the same time avoiding the somewhat overly diplomatic language of international organizations and bilateral donors, it is important to ponder and dispassionately analyse the concept, practice and implications of integrated rural development (IRD).

The underlying questions, in fact, are: What constitutes IRD? How should it be organized? What is the division of responsibilities to be taken by those who are supposed to be the executors on one hand and the beneficiaries on the other?

In order to answer these questions, we have conducted interviews with approximately 150 persons including managers, decision makers, researchers and practitioners of integrated rural development, spread over thirty bilateral and multilateral aid agencies and research institutes.

The principal purpose of this document is thus to present the most comprehensive analysis possible of the question while not appearing to be trying to summarize a universal reality. Indeed, in accordance with stated terms of reference, the scope of analysis has been restricted to a representative sampling of development assistance agencies and research and training institutes,[1] without including recipient countries. Never-

[1] An exhaustive list of interviewees is presented in Annex 3.

theless, in order to minimize this shortcoming, we met with a number of country representatives within regional agencies and research institutes. Our research methodology for the purposes of the study consisted of an examination, through a literature review and numerous directed and non-directive interviews, of the validity of the concept of and approaches to IRD and the problems of its implementation. Our conclusions presented in this report constitute a consensus of opinion on the part of a majority of the donors regarding their experiences and their perceptions of integrated rural development.

PART ONE

FROM DEVELOPMENT TO INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT: ORIGIN AND HISTORY

We have less need of theory
than of experience. For that
is the source of all theory.
R.D. LAING

Classical economists never cease to be confronted with the paradoxes generated by cultural, social and economic phenomena in rural societies preoccupied, above all else, with survival and self-subsistance. Indeed, using as a point of departure classical and neo-classical hypotheses regarding economic growth, it had been hoped, thanks to "the analogy of industrial investment" in the rural sector, that agricultural development[1] would have generated the kind of momentum which would have permitted an improvement in the economic and social condition of the masses of peasants. Increased agricultural productivity would have led to a surplus and one could have counted on the "virtuous circle" of multiplier effects to lead to improved conditions for the rural population. In practice, however, the application of this theoretical principle often produced inverse and perverse impacts.

The absense of significant benefits to the rural population from industrial-type growth seemed, in fact, to lead to a "vicious circle" of development where:

- the non-creation of a consumer market handicapped industrial expansion,
- few opportunities were open to those who had been forced to leave the countryside in the wake of growing population pressures on the land,
- few urban jobs were available to accommodate the rural exodus.

Given this impasse,[2] and considering that approximately 60 percent of the world's population lived in villages, *development* could not be anything other than *rural*. In spite of the three main approaches put into practice in various countries,[3] (which are based on the theory of economic development),[4] this recognition of the need for rural development became the new dogma of the international bureaucracy.

---

[1]Agricultural development consists of progressively and successively lifting the bottlenecks which limit increases in production and welfare in the countryside. The level of agricultural activity is determined by the law of minima or the law of limiting factors, whereby the most limiting factor sets the level of activity. [MELLOR: 1961, KOTTER, 1974, DUPRIEZ: 1977.)

[2]See, in particular, the work of Bruce F. Johnson and John W. Mellor "The Role of Agriculture in Economic Development", *AER*, LI (1961) pp. 565-93.

[3]*Technocratic:* emphasis on the modernization of technology, the efficiency of management and the growth of GNP; *reformist*: the system can be made to function through the introduction of an equitable distribution of revenue; *radical*: development only ensues from rapid social change and a redistribution of political power.

[4]For a pertinent synthesis see Derek Healey, "Development Policy: New Thinking about an Interpretation" *Journal of Economic Literature* X .3 (1972) pp. 757-97.

Additional emphasis on the newly-discovered problem of rural development was generated by the increasing awareness of "pervasive development" attributable to a linear and undefined perspective on growth, overly based on solvable individual needs. Finally, the growing disillusionment with the prescription of technology transfer to the third world, based on the philosophy of the Marshall Plan of the 1950's led, beginning in the 1960's, to a recognition of the need to place greater emphasis on the organization of resources designed to fill the void created by improperly implanted technology in LDCs.

It was not, however, until the 1970's that there began a (still very confused) consideration of the administrative and organizational elements that projects entailed, by virtue of the complex and diversified environments in which they would be implemented. And it was only toward the end of the same decade that problems in development planning served to make more apparent the "topdown" vision of planning built up over the previous twenty years. For reasons of equity and social and economic justice, the international community (in meetings of the FAO, OECD, EEC, etc.) became increasingly aware that throughout the field of rural development it had to be possible to correct the baneful consequences of the "trickle down"[1] theory. Two diverging approaches were already beginning to become apparent in the pattern of rural development, approaches which subsequently translated into opposing political models. One approach accorded priority to the linking of more productive rural societies to the ensemble of national economies (integrationist approach)[2]. The other favoured the emergence of rural

---

[1]As P. Spitz in "Il faut manger pour vivre" PVF, p. 17 stressed in this regard, "The trickle down theory strikes me as an excellent one when its analogical scope is fully explored. To speak of the percolation of water in soil simply means that water passes from one layer of soil to a lower layer in inverse proportion to the upper layer's retentive capacity. The history of the world shows that dominant social groups possess a high retentive capacity. One must not be surprised when the dominant social group received only a very tiny portion or even nothing of what we call, using another analogy from nature, 'The fruits of growth'".

[2]This approach, which was upheld particularly by McNamara, stressed that rural development constituted a means of enlarging the revenues of peasants, the ultimate objective of which was to incorporate the peasant masses as much into the global economic system (a linking-up) as into those systems where economic growth did not take place, until one had attained high productivity and where individual incomes rose. See also the latest report of the World Bank, 1982 where W. Clausen's less optimistic vision reflects the worrisome state of agricultural production, that increase is seen to be too unequally distributed or completely offset by the effects of population growth.

INCREASE IN AGRICULTURAL PRODUCTIVITY	AGRICULTURAL DEVELOPMENT
5 FACTORS	**5 ACCELERATORS**
1. Markets for farm products	1. Education in development
2. Constant changes in technology	2. Production credit
3. On site availability of supplies and equipment	3. Group action on the part of farmers
4. Production incentives for farmers	4. Improvement and development of farm lands
5. Transport	5. National planning of agricultural development

MOMENTUM EFFECT OF A PROCESS OF RURAL DEVELOPMENT

Adapted from A.T. Mosher, 1969.

sectors that would be more independent of other economic sectors and where development would be self-sustaining.

What, however, exactly constituted this "rural development", upon which donor countries wanted to base both their attempts at cooperation with the Third World and the establishment of a coherent policy of hope designed to put an end to misery?

By the end of the 1960's, A.T. Mosher (1966, 1969, 1971), whose works and influence are known to all economists and specialists in the international community, clearly established the relationship between agricultural development and rural development. He began with the five major factors leading to growth of agricultural productivity which would, in turn, be intensified by five accelerators of rural development. (See above)

One should emphasize that, by their very nature, the 10 key factors identified by Mosher implicitly assume an *integration* of activities which has as its objective not only economic growth in the agricultural sector, but also the improvement of the quality of peasant life. By relying on a series of policies and means that facilitated the "gradual creation of a rural structure", the approach envisioned by Mosher in 1969 forms the

basis of a definition of rural development and already introduces the notion that rural development must in essence, be integrated.

About the same time, contradictions of the "green revolution"[1] and certain disastrous experiences with uneven economic growth and subsequent marginalization of significant portions of the rural population, became obvious. This demanded the formulation of new interventions that directly addressed, in a preferential and selective manner, the poorest and most deprived segments of rural society.

It is, therefore, not surprising that shortly thereafter, the World Bank defined rural development as a "strategy aimed at improving the economic and social conditions of a particular human group, that of deprived peasants. Development must benefit the poorest of those that must earn their living in the countryside and among whom one finds small landowners, small farmers and the landless".[2]

By acknowledging the fact that poverty results from a multitude of causes, rural development presents itself as a *system* of inter-actions of numerous activities which, if one wants to attain the objectives of productivity, growth and improvement of the quality of life, must be *carefully arrayed* in time and space.

However, rural development should not be considered as a *social policy of struggle* against poverty that reduces the persons concerned to the role of chronic dependents. Whether it consists of an integrationist approach or an approach involving self-sustained development, all donors now agree that the targetted rural peoples must be both the principle actors and favoured beneficiaries of a process of development that involves, in practice, the carrying out of diversified and coordinated activities:

- The organization of markets and stimulation of agricultural production;

---

[1]L.R. Brown, *Seeds of Changes the Green Revolution and Development in the 1970's*, New York, Praeger, 1970.

[2]World Bank: *Rural Development*, Washington, 1976. It must be pointed out that in our opinion, this sectoral document did not take into account various non-agricultural factors and certain psychological and social influences inherent to any process of development, whether it be rural or not. Let us also recall that this document set down in operational terms the basic principles contained in the MacNamara speech given at Nairobi in 1973.

- the creation of non-agricultural employment through private and public investments;
- the establishment of an effective system of credit, social services and productions;
- changes in the system of land ownership;
- investment in agricultural infrastructure;
- measures aimed at eliminating the constraints on the innate dynamism of the target population;
- the establishment of institutions designed to carry out developmental programs that permit active participation on the part of the target groups;
- coordination with regional and national plans.

Once rural development is called upon to incorporate an approach that takes into account the ensemble of factors contributing to underdevelopment, and once it has established activities which are complementary and which simultaneously address these factors, the distinction between rural development and integrated rural development becomes so subtle that it appears tautological.[1]

Indeed, it is increasingly recognized that *rural development must be integrated*. However, agreement must still be reached on the meaning of the word "integrated",[2] whose indiscriminate use to denote areas as diverse as sectors, institutions, projects, methods of action or programs[3] hardly facilitates clarification.

As we will more clearly specify in Part III of this document, it became increasingly evident that IRD constitutes a special strategic method of

---

[1]"... I would like to specify that to speak of integrated rural development constitutes a tautology. Rural development is, by its very nature a process of integration..." Michel Doo Kingué, "Problèmes et priorités du développement". Proceeds of the Colloquium of the ICI, University of Ottawa, 1979, p. 16.

[2]See A. Zaman, Basic Paper – Some Aspects of Integrated Rural Development, West Berlin, 1977, DSE/FAO, see also for CIDA, G. Ouellette, International Rural Development: An Urgent Priority, p. 7, Proceedings of the June 21-22, 1976 Colloquium, Agricultural Economic Research Council of Canada.

[3]Refer in particular to "*Approche intégrée au développement rural à la santé et à la population*" OECD, 1979.

rural development in the larger context of aid projects designed to translate into practice the integration of identified factors. In this respect, it would seem that what are called intersectoral, institutional, vertical or horizontal integration are, in fact, only tools of coordination. It is, therefore, not surprising that IRD has been considered as being an important mode of organization and administration of integration [HONADLE ET AL; 1980, MORSS; 1981).

Finally it must be stressed that by its very essence, IRD appeared quite early on as a dual challenge. On one hand, IRD rested on a complex process: intervention in marginal regions which were resistant to change; a multiple integrationist thrust (base, sector, institution) and a strategic importance of the time factor (links, rhythms, cadence and timeliness of activities). On the other hand, because it favoured regions which were by definition generally marginalized and which were poorly endowed with natural resources, IRD projects often operated *contrary* to the classical theory of comparative advantage.

In order to place the evolution and emergence of IRD and the establishment of its diverse elements in a historical context, one must go back to India in the 1950s and the first "programmed" attempts to overcome famine.

Indeed, at the very beginning of the first decade of development, while examining ways to increase food production in India, a team of specialists from the Ford Foundation developed a ten point program.

This programme, which constituted "India's Agricultural District Programmes" in fact confirmed what had already been done during the fifties in Greece and in certain Latin American countries, notably Peru. This vast project had as its centre piece a mutually-reinforcing and complementary cluster of activities that were applied to a specific region. This emphasis on integration was noticeable and established a major break with previous classical approaches, notably that of community development (see in particular the Peasant Community Enterprises in Latin America). In addition, the linkage of program activities was reinforced by the introduction of a "technical package"[1] better adapted to the peculiarities of selected regions.

[1]The technical (or technological) package consisted of a group of techniques that were simultaneously promoted, none of which produced an optimal impact of unaccompanied by the others.

At this time, one did not yet speak systematically of "integrated development" but much more of a will, born out of a spirit of progress, to integrate the rural poor into social and economic life by envisioning this integration as a totality in their daily lives. This thinking led the United Nations, toward the years 1963-64, to implicitly promote the idea that throughout the process of development, the poor must be the beneficiaries of a coordinated, rather than confused, intervention in the lives of their collectivities.

In this way, the programming of activities in the Indian project (IADP) permitted an important step to be taken toward the development of a strategy for the IRD concept. This concept came officially into existence through the famous Comilla Project[1] in East Pakistan (now Bangladesh). The objectives of the Comilla Project (which the Ford Foundation also ran) were to modernize agriculture and improve the conditions of rural life through the training of peasants, the establishment of cooperatives and the promotion (by government services) of complementary activities.

Therefore through Comilla, one sees for the first time an "integrated attack" on productive constraints and on the coordination of services in a rural zone. The image of this integration and the efforts made to improve communication between rural inhabitants and modernizing institutions, constituted the indisputable factor in the dissemination of the success resulting from this new approach[2]. The apparent success of the Comilla project coincided with the new economic thinking in the area of development, (agricultural growth and rural development considered as the motive factors in the improvement of productivity and quality of life)[3]. IRD was, therefore, enshrined as the new strategic model for rural development, and the model was concretized in practice through the Puebla (1967), Chilalo (1968), Lilongwe (1968) and Vihiga (1970) projects.

Within this first generation of IRD projects, the Chilalo project (Chilalo Agricultural Development Unit/CADU) undertaken by SIDA (Sweden) in Ethiopia became the example for the donor community to

---

[1]This project was centred on the district (THANA) and the basic cooperative unit that corresponded to the village cooperative (DRISHI SAMABAYA SAMITI).

[2]It was only much later in evaluations made of the project that its so-called success was called into question (problem of transfer of wealth and of excessive costs).

[3]See, in particular, J.W. Mellor, *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World*, Ithaca, CUP, 1976.

follow. In 1969, at the Moshi Conference (U.N. 1971/42), there appeared officially the first internationally instituted definition of IRD. However, the deceptive results brought about by CADU (a not insignificant level of economic growth that, however, brought few social changes) as well as other IRD projects, generated in 1973-74[1], new debates within international bodies. These debates dealt mainly with the exclusion of peasants from the participatory process and the distortions in income distribution brought about by the projects. Additionally, the alarming signals emanating from the "green revolution" already mentioned above, as well as messages from the political (MCNAMARA, NAIROBI; 1973) and intellectual (university community) spheres led to a profound redefinition of the basis of intervention in the rural sector. In Canada, CIDA seemed to be rapidly aligning itself with this new view of IRD and in the Sectoral Guide published in 1976 recognized the dual need to increase agricultural production and ensure that the social and economic benefits of development benefited the poorest groups in the rural world. IRD, therefore, remained valid but it was necessary to rethink its strategy along the lines of the new criteria that had just been put forward: equity, justice and growth that benefited the poorest on the planet. To these criteria, donors soon added an explicit concern for responding to basic human needs[2].

Because of these new concerns, the highly selective nature of integrated rural development was confirmed: it is directed preferentially at the poorest rural population groups with a view to improving their living conditions and integrating them within a national process of development.

Around this time, a new generation of IRD projects was launched, among which were the following: KIGOMA in Tanzania, INVIERNO in Nicaragua and BICOL RIVER in the Phillipines.

At present, therefore, IRD appears to constitute a useful strategy for the struggle against poverty. Poverty can only, however, be defeated by

---

[1]See the 1974 World Conference on Nutrition.

[2]In the United States, the American Aid Program officially enshrined this concern in 1978 (United States Legislation Act) even though it actually resulted from the policy of equitable income distribution practiced by U.S. AID since 1973. For their part, the OECD member countries (DAC) formerly and explicitly adopted a development strategy oriented towards basic human needs at their October 1977 meeting. One should also mention the almost unanimous commitment to the need for a developmental strategy geared to basic needs made at the World Employment Conference in 1976.

an integrated struggle against the factors which condition it and that take root in the economic, social, cultural and political life of the community. Therefore, IRD is presently defined with respect to this integration upon which hinges its success. In this way, (a sort of Catch-22), it presents itself as a rural strategy aimed at uprooting and eradicating poverty while retaining rural populations in their regions of origin and stemming the rural exodus.

From this standpoint, IRD also appears as an attempt to *stimulate and motivate* the population by integrating the totality of the rural system (administrative structures, technology, education, health, nutrition, land tenure system, rural credit, communications). In this manner, the change effected in one of the sectors in the community SHOULD produce changes in all other sectors (in accordance with the multiplier and lever effect principles) resulting in the transformation of the entire rural group.

Beyond the theoretical level where debates concerning IRD continues[1], its application has met with major failures that came to light quite clearly in recent international meetings (Twentieth Session of the General Conference of UNESCO, 1978, Chapter 6.A; World Conference on Agrarian Reform and Rural Development, (FAO 1979).

Indeed, in spite of the explicit wishes of bilateral and multilateral agencies and local governments, twenty years of application of and apprenticeship in integrated rural development has shown poor value for the enormous investments made. In 1982, at the dawn of the third decade of development, the time has come for a critical evaluation of integrated rural development within the international community.

What are the major conclusions?

---

[1]We refer in this regard, to the numerous regional meetings held by the FAO in 1974-75 where more than 80 experts in the field of IRD met successively in Colombo, Jakarta, Nairobi, Bogota and Lome. A major conclusion reached by the FAO was as follows: "The review of various concepts of rural development – *with or without the prefix integrated* – does not leave us with the comfortable feeling that a consensus on the concept is about to emerge". [FAO, 1978].

PART TWO

THE LESSONS OF PRACTICE: 7 LIMITING FACTORS

"the limits of my language
are the limits of my world"

WITTGENSTEIN

The application of integrated rural development by donor countries over the last fifteen to twenty years has met with numerous difficulties that have more often led to failures, tinged with some very partial successes, than to a systematic attainment of the objectives set by the projects. This conclusion emerges clearly from the following analytical discussions now being held presently by Bilateral and Multilateral Agencies and Developmental Research Institutes: the concept of integrated rural development is a valid one, but can it be operationalized concretely, both generally and particularly in the context of bilateral or multilateral mechanisms for foreign assistance?

This question is crucial to any possible future for Third World rural development through foreign aid. In order to find an answer, an in-depth examination of the application of integrated rural development is required. For some donors (Germany, France, Sweden, Holland) this introspective and retrospective analysis is a fairly recent one. For others (World Bank, EDF, USAID), a varied sample of IRD projects has been subjected to continuous, comparative and systematic evaluation.

At this time, any analysis of integrated rural development can base itself on a number of studies of specific cases (critical evaluations of projects) and on a more restricted number of documents stemming from theoretical and applied work on the subject.

Of these documents, three should be highlighted:

- The exhaustive analysis presented in 1975 by the World Bank regarding 17 of its rural development projects in Africa [UMA LELE: 1975],
- the comparative and critical evaluation conducted from July, 1976 to November, 1977 by the EDF on 10 of its integrated world development projects spread over 9 black African countries [DUPRIEZ: 1977],
- The analytical papers and reports prepared by Development Alternatives Inc. (DAI), Washington, whose four-year mandate bestowed by USAID dealt with the identification, analysis and synthesis of problems encountered by 21 IRD projects sponsored by American bilateral aid in Asia, Latin America and Africa.[1]

[1]Among the research results published by DAI, the following are recommended:

- *Développement Rural intégré, le faire réussir*? DAI, Washington, July 1, 1980;
- *Integrated Rural Development: Nine Critical Implementation Problems*, DAI, Washington, February 1981.
- *Implementing Issues in Integrated Rural Development: A Review of Twenty-One USAID Projects*, DAI, Washington, May 1981.

To the above, one can add research carried out by some university-based (Cornell, Harvard, Michigan State) researchers specializing in integrated rural development and by development research institutes including:

- Settlement Study Center, REHOVOT, Israel,
- School of Development Studies, University of East Anglia, United Kingdom,
- International Center for Rural Development, Uppsala, Sweden,
- International Food Policy Research Institute, Washington, U.S.A.,
- International Agricultural Center, Wageningen, Netherlands,
- Overseas Development Institute (ODI), London, United Kingdom,
- Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, United Kingdom,
- Royal Tropical Institute, Amsterdam, Netherlands,
- Institute of Development of the University of Geneva, Switzerland,
- Agricultural Extension in Rural Development Centre, University of Reading, United Kingdom,
- Research Group for the Improvement of Investigative Methods in the Rural African Milieu, (AMIRA), Paris, France.*

These studies confirm the fact that is extremely difficult and dangerous to extrapolate and attempt to apply elsewhere lessons which are specific to a given country or continent. In fact, if those difficulties more commonly encountered by IRD projects generally surface in a fairly straightforward manner, the *origins* of these difficulties can, on the other hand, give rise to multiple and contradictory interpretations.

There is, in fact, an obfuscatory imbalance between the relatively restricted number of "tools for intervention" available to IRD projects, on the one hand, and the infinite diversity of political, institutional, economic, social, and ecological situations in which the projects must operate, on the other. The determination of the nature of the problem from its observable facts becomes, therefore, a difficult link to establish with any certainty. Even in the area of agricultural production (where one might expect to find fairly simple cause and effect relationships), the failure of a high-yield seed distribution program in Africa could stem

* Not an official translation of name.

from a multiplicity of causes which, in turn, could simultaneously touch on the following factors:

- *conjunctural*: rains were irregular after the sowing and insufficient yields brought about apathy on the part of villagers,
- *economic*: the peasants' income did not permit them to buy new seed every year,
- *social*: the traditional cereal cooks more quickly and tastes better,
- *organizational*: the new variety requires additional care (weeding etc.) that the peasant and his family did not have time to carry out,
- *cultural*: the peasants prefer the traditional seeds that were introduced by the village chief's ancestors.

These linkages are even more difficult to master in the case of activities of a social nature (education, maternal and infant health) which address a body of traditional practices having more to do with social anthropology than simple project management. Finally, to this complex social sphere, one must add the crucial influence of physical constraints (relative richness or poverty of soils, water resources, etc.) and in particular their sometimes unforeseen changes over the course of the project (climatic changes, sudden degradation of the natural environment, etc.).

Therefore, any analytical listing dealing with the extensive range of conceptual, organizational and "follow-up" problems encountered by IRD projects runs up against the following difficulties:

- The difficulty of isolating project-induced effects from those generated by external, concomitant factors intervening in a natural and human environment subjected to a host of other influences,
- The importance of psychological and cultural factors and the difficulties of defining and assigning relative weight to them.
- The diversity of factors acting directly and indirectly on projects which render difficult any extrapolation of lessons learned from one context to another.

Nevertheless, across a variety of observed situations, there are some striking similarities. Increasingly, the same causal links appear. This encourages the extraction of some constants, independent of local conditions, that allow us to begin a process of synthesis.

This process, which we used with thirty-odd financing agencies and research institutes, led us to identify and analyze seven major factors leading to failure. These factors are currently perceived as being the key explanatory and decisive elements in the creation of the obstacles and constraints encountered in the field implementation of integrated rural development projects.

The specific number "seven" was chosen with a view to facilitating an understanding of the problems encountered by IRD projects and accordingly, is not immutable (other authors could have stopped at five factors or could have suggested eight, for example).

Nevertheless, these seven factors tend to cover all the variables upon which funding agencies and research institutes have established a certain concensus of opinion, based on their past experiences.

The following analysis has attempted to highlight, for each of the factors, the possible and frequent *symptoms* of the observed deficiency, as well as the principal interpretation elements drawn from this observation (*diagnosis*). The title (name) of the factor summarizes the international community's thoughts on the factor itself.

Finally, it must be stressed that the order of presentation does not correspond to any ranking of the factors; the separation of factors corresponds more to analytical necessity than to the realities of the field.

THE SEVEN LIMITING FACTORS

FACTOR 1: TARGET GROUPS ARE NOT HOMOGENEOUS

A. SYMPTOMS

A.1 The cooperative structures that are established rapidly come under the control of traditional or influential groups that proceed to limit access to villagers.

A.2 Technical innovations are appropriated by a minority of progressive peasants who extend their control over land and the means of production and services provided by the project.

A.3 Access to new resources are filtered and/or redistributed in an unequal fashion by local elites.

A.4 The commercialization of agricultural products is monopolized by a group of peasants and/or merchants without there having been any equitable redistribution of benefits.

A.5 Villagers react negatively to interventions despite the fact that they were recommended by project interviewees judged to be representative of the target group (village chiefs, cooperative presidents).

A.6 Women are excluded from certain project activities.

B. DIAGNOSIS

B.1 IRD projects are designed to guarantee not only access to new resources but also, (and most particularly) sustained use of these resources. The absence of a sophisticated analysis of target groups and of the constraints inherent in the linkage of access-resources-usage can lead to the concentration of benefits by minorities and the marginalization of the rest of the group. (Perrett, Lethem, 1980).

B.2 Target groups are, in fact, erroneously perceived as socially and economically homogeneous communities that:
a) ensure equal access to goods and services provided by the project,
b) will redistribute in an equitable fashion revenues and benefits induced by the project.

B.3 Experience has shown that within each target group there exist divergent interests and differing attitudes (these may include power relationships, social and ethnic affiliations, and the relative positions of women, merchants and peasants that have already adopted modern techniques). These attitudes can concentrate, brake or dilute the beneficial effects of projects.

B.4 At the concept stage, IRD projects are insufficiently geared to the identification of:
a) the relative position and internal socio-economic dynamic of each target group
b) the differing effects of project interventions on each of the identified groups and sub-groups.

FACTOR 2: THE PROJECT'S TECHNOLOGICAL OPTIONS DO NOT ALWAYS CORRESPOND TO THE MOTIVATIONS OF TARGET GROUPS AND TO ENVIRONMENTAL CONSTRAINTS

A. SYMPTOMS

A.1 The proposed technology is improperly applied by peasants because it imposes additional tasks (weeding, etc. . .) that conflict, in the farming calendar, with tasks required by other crops.

A.2 Harness methods raise agricultural production in the short-term but also weaken and eventually erode vulnerable soils.

A.3 The peasants do not always utilize seeds selected and provided by the agricultural service because, when combined with other crops (inter-cropping), they yield less than traditional seeds.

A.4 Agents responsible for the popularization of agricultural techniques successfully master techniques for cotton and coffee cultivation but are not always in a position to solve, in close collaboration with the peasants, problems linked to staple crops.

A.5 The technology that is utilized leads to the importation of manufactured goods that cause a deterioration of certain artisanal trades (blacksmiths, carpenters. . .)

FACTOR 2: THE PROJECT'S TECHNOLOGICAL OPTIONS DO NOT ALWAYS CORRESPOND TO THE MOTIVATIONS OF TARGET GROUPS AND TO ENVIRONMENTAL CONSTRAINTS

B. DIAGNOSIS

B.1 The technological options put into effect by IRD projects are strongly based on the myth of the "infallible technical solution". In practice, it would appear that these technologies:

a) are not always adapted to the economic constraints (absence, or weakness of disposable income for purchases of inputs), ecological constraints (the fragile equilibrium of human and natural resources) and social constraints (differing degrees of access on the part of target groups to land and capital; the essential and often underestimated contribution of women to agricultural activities) of the particular environment;

b) can have a negative impact on income, particularly in the case where the cost of inputs (fertilizer, pesticides) is high and geared to the generation of surplus production destined for a rapidly saturated local market,

c) entail the acquisition of imported manufactured products whose ever-increasing costs can rapidly erode the profitability of operations and lead peasants into dependence and financial indebtedness,

d) can, in some cases, bring about a disappearance of traditional jobs (blacksmith, carpenters) and can increase urban migration, the latter due to a lack of income and employment alternatives in the rural setting.

B.2 IRD projects rely on technological packages that have been assembled too hastily without reference to the realities and the motivations of target groups and without an in-depth grasp of their possible impacts on the natural and human environments (Belshaw; 1981).

B.3 The critical element of control of access and utilization of the techniques is often omitted. In the absence of corrective measures, this control can be monopolized by minority groups and can lead to a concentration and privatization of production services without any training effect (McInervey, 1978).

FACTOR 2: THE PROJECT'S TECHNOLOGICAL OPTIONS DO NOT ALWAYS CORRESPOND TO THE MOTIVATIONS OF TARGET GROUPS AND TO ENVIRONMENTAL CONSTRAINTS

A. SYMPTOMS

FACTOR 2: THE PROJECT'S TECHNOLOGICAL OPTIONS DO NOT ALWAYS CORRESPOND TO THE MOTIVATIONS OF TARGET GROUPS AND TO ENVIRONMENTAL CONSTRAINTS

B. DIAGNOSIS

B.4 The timely selection, in certain instances, of technologies better suited to the exigencies of the environment is not considered often enough. This should be based on a complete utilization of local resources (which are less costly than imported ones) and on an improvement (rather than substitution) of traditional techniques. (Dawson; 1978, Stavenhagen; 1975).

FACTOR 3: EQUITABLE REDISTRIBUTION OF INCOMES AND BENEFITS: MYTH OR REAL POSSIBILITY

A. SYMPTOMS

A.1 The increase and commercialization of agricultural output gives birth to a proliferation of middlemen who appropriate a substantial portion of revenues generated by the peasants.

A.2 Access to *resources* (agricultural credit, inputs, mechanized units), to *services* (health, education, roads) and to *institutions* (community groups, cooperatives) is controlled by influential persons or the traditional elites.

A.3 Gaps in income are created between progressive cultivators who are the first to utilize the new techniques and those other cultivators who are initially more reticent. This often occurs without there having been any subsequent training effect for the latter groups who, in some cases, run up against the control of the means of production by progressive peasants.

FACTOR 3: EQUITABLE REDISTRIBUTION OF INCOMES AND BENEFITS: MYTH OR REAL POSSIBILITY

B. DIAGNOSIS

B.1 Through a balanced policy of development and demarginalization of selected target groups, IRD projects generally attempt to:
a) guarantee a balanced development of the zone which will avoid overly large and often insoluble disparities in income and access to factors of production and social services,
b) reduce existing disparities (or their possible emergence) between marginal and more advanced groups (the latter possibly being progressive peasants utilizing modern techniques for cultivation).

B.2 In practice, such an objective is extremely difficult to attain, particularly in frequently-encountered situations where:
a) access to natural resources (land, water, forest) is unequal at the outset and can only be improved by reforms which governments are not prepared to undertake;
b) target groups are highly differentiated and possess traditional power structures that will tend to appropriate an unequal share of income and benefits;
c) measures taken to guarantee an equitable distribution of income threaten local elites. At the same time, there does not always exist the kinds of local community structures that would facilitate an equitable diffusion of goods and services provided by the project (Ujamaa Villages, Tanzania) (Perrett, Lethem; 1980).

B.3 IRD projects do not attach enough importance to answering the following questions:
a) What are the main low income groups and what are the strategies that are pertinent to each?
b) What are the operational criteria for an equitable distribution of income that planners and practitioners can use?
c) What are the impacts of the project on the inter-relationships between monetary revenue and other sources of indirect revenue (domestic consumption of cultivated products, supplementary revenues obtained outside cultivation and revenues reserved to women)? (Stavenhagen; 1975).
These questions remain unanswered.

FACTOR 3: EQUITABLE REDISTRIBUTION OF INCOMES AND BENEFITS: MYTH OR REAL POSSIBILITY

A. SYMPTOMS

FACTOR 3: EQUITABLE REDISTRIBUTION OF INCOMES AND BENEFITS: MYTH OR REAL POSSIBILITY

B. DIAGNOSIS

This in spite of infallible criteria for the choice of peasant structures which will be egalitarian in nature, or the selection of project activities that would encourage an equitable distribution of income and benefits.

FACTOR 4: GOVERNMENT STRATEGIES FOR THE PLANNING AND IMPLEMENTATION OF PROJECTS DO NOT NECESSARILY REPRESENT THE ASPIRATIONS AND INTERESTS OF TARGET GROUPS

A. SYMPTOMS

A.1 The cash crop program is implemented in an authoritarian manner in the region and encounters more difficulties than foreseen.

A.2 The project is conceived and often oriented toward export crops that will generate hard currency. At the end of the project, peasants return to traditional crops and become increasingly disinterested in cash crops.

A.3 The government encourages a policy of low prices for staple products in the town, which undermines the profitability of efforts on the part of peasants to increase production of staples.

FACTOR 4: GOVERNMENT STRATEGIES FOR THE PLANNING AND IMPLEMENTATION OF PROJECTS DO NOT NECESSARILY REPRESENT THE ASPIRATIONS AND INTERESTS OF TARGET GROUPS

B. DIAGNOSIS

B.1 All too often, the basic assumption underlining both the planning and execution of projects is that national, regional and local government structures:
a) convey the consensus, aspirations, motivations and constraints of the target groups (planning),
b) defend the interests of the target groups (implementation)
Often, they do not.

B.2 Quite often in practice, it is apparent that no fundamental sense of loyalty necessarily exists between the bureaucracy and the target groups. Significant conflicts of interest and often embarrassing misalignments can rise between the desire of government authorities to preserve certain spheres of influence (price, credit, commercialization) and the goal of certain projects to confer and to delegate to the peasant level some of these activities.

B.3 National agro-economic policies can conflict, in certain regions, with the staple orientation of target groups when those policies are oriented towards the acquisition of foreign currencies through dependence on cash crops.

B.4 The traditional ties of influence between local government representatives and local elites can constitute a damaging barrier between the project and target groups.

B.5 In the frequent absence of institutionalized mechanisms for coordination and negotiation between peasants and government authorities, even unilateral actions encounter the opposition, resistance or the partial or temporary acceptance on the part of target groups.

FACTOR 5: HUMAN AND SOCIAL FACTORS ARE TOO OFTEN NEGLECTED

A. SYMPTOMS

A.1 The project is carried out in a region where recent ethnic conflicts hamper access and participation on the part of target groups.

A.2 Dependency links and the relationships of influence between peasants and local governmental representatives often hamper the dynamism and commitment on the part of the population with respect to certain project activities.

A.3 Despite its profitability, peasants refuse to allow their wives to become responsible for cattle raising.

A.4 Traditional power structures within villages control access to resources provided by the project.

A.5 At the conclusion of two agricultural campaigns, peasants abandon cash crops (cotton) and return to the cultivation of staples.

A.6 Social services (health, education) are too costly or too complicated to obtain (procedures, forms) for peasants who revert to traditional practices that are more easily *accessible*.

A.7 Access to and utilization of social and productive infrastructure are often controlled by the elites.

A.8 Modern practices which are being promulgated (medical care, nutrition) enter into competition with traditional practices.

FACTOR 5: HUMAN AND SOCIAL FACTORS ARE TOO OFTEN NEGLECTED

B. DIAGNOSIS

B.1 All too often, at the conceptual stage, IRD projects tacitly assume that:

a) peasants are interested in the project and prepared to actively participate in it,

b) traditional methods (health, water supply, agricultural production) will be easily and rapidly abandoned in favour of proposed innovations.

B.2 On the contrary, experience shows that very often, projects meet with either reticence or only partial support for certain project activities on the part of recipients.

B.3 In general, recipients are only slightly (or not at all) represented at the conceptual stage of the project. The social and economic activities employed in the project and the quantitative and qualitative objectives stated for the project often are based solely on the "economic view of peasant logic" where human and social factors are hardly taken into account.

B.4 Projects take place in agrarian societies that are often complex in their mode of social organization and in their responses to ecological and economic constraints of the milieu. Because economies which are basically at subsistence level are marginalized with respect to modern economic mechanisms, little room is left for risk. In many cases, their equilibrium will be disrupted if the technical change brought about by the project fails. At that point, psychological survival factors, risk equilibrium and the maximum control over resources and productive constraints can be decisive factors in the reaction of peasants to the proposed change.

B.5 The project's diagnosis of the environment does not adequately examine:

a) the real goals of the milieu;

b) the social and economic behaviour of the potential beneficiaries;

c) the effective demand on the part of target groups for goods and services *vis à vis* those offered by the project. Some project failures

FACTOR 5: HUMAN AND SOCIAL FACTORS ARE TOO OFTEN NEGLECTED

A. SYMPTOMS

B. DIAGNOSIS

demonstrate that, at the outset, demand was non-existent and subsequently remained that way;

d) the form (financial investments, labour) and the volume of investment that populations are ready to make towards the project;

e) the economic and social constraints of the milieu and their inter-relationships;

f) the number, nature and importance of the alternatives to the proposed change (traditional access to agricultural credit provided by merchants *vis à vis* the system of credit established by the project).

B.6 For reasons of visibility and mutual interests (commercial), projects establish physical infrastructures that are out of proportion to local capacity for financing (maintenance, recurrent costs). All too often, they also neglect social and cultural factors (traditional *vis à vis* modern practices in health, nutrition, education, etc.).

FACTOR 6: PROJECTS ARE CONCEIVED IN A RIGID MANNER, DUE TO AN OVERLY IDEALIZED ECONOMIC, POLITICAL AND INSTITUTIONAL ENVIRONMENT

A. SYMPTOMS

A.1 The project does not successfully coordinate and organize the involvement required by external government agencies.

A.2 As a result of government decisions issued during the project, production supplies must be purchased from the local state corporation even though this material is of poor quality and does not increase the staple production.

A.3 The technical departments involved in the implementation of the project are in conflict and decisions are constantly being postponed.

FACTOR 6: PROJECTS ARE CONCEIVED IN A RIGID MANNER, DUE TO AN OVERLY IDEALIZED ECONOMIC, POLITICAL AND INSTITUTIONAL ENVIRONMENT

B. DIAGNOSIS

B.1 IRD projects are too often conceived while taking, as given, ideal conditions for implementation and overestimating the absorptive capacity of local institutions and target groups (CILSS, CLUB DU SAHEL: 1982).

Production targets are frequently optimistic and implementation deadlines leave little margin for manoeuvre.

B.2 In practice the project is subject to the influence of an infinite diversity of constraints and opposing factors which are often unforeseeable, and whose effects on the project are often difficult to correct. Generally it ensues that there will be:
a) a serious breakdown between the conception phase and the effective launching of the project,
b) an erroneous estimate of the duration of activities,
c) inappropriate prioritization and phasing of these activities (CRAWFORD; 1981).

B.3 In goal setting, projects generally do not sufficiently take into account varying scenarios involving possible constraints. There is a notable absence of flexible mechanisms for abandonment or a swift reorientation of certain activities when a change in the economic, social, political or institutional context renders those activities non-productive or ineffectual. For example, there is an impetus to continue an agricultural production program even when experience demonstrates that the program is not profitable for the peasants. It is also apparent that information and managerial systems are used more often for the accumulation of data than for their interpretation and effective reintroduction to the project in the form of lessons and corrective measures. (HORSS, GOW; 1981).

FACTOR 7: BOTH NEWLY CREATED AND EXISTING ORGANIZATIONAL STRUCTURES DO NOT FOSTER EFFECTIVE AND EFFICIENT PROJECT MANAGEMENT

A. SYMPTOMS

A.1 The centralization of control of activities and of disbursements by the ministry sponsoring the project prolongs delays in the approval of technical activities and the implementation of infrastructures.

A.2 Responsibilities and decision-making powers are dispersed throughout the relevant government structures. This paralyzes the project or gives birth to an informal and parallel hierarchy (influential persons) of responsibility centres (distortion of organic hierarchical links).

A.3 The regional committee responsible for coordination of technical services is paralyzed by the absence of decentralized powers and by existing competition between technical ministries at the national level.

A.4 The autonomous project management unit created in parallel with existing structures constitutes a "state within a state" that disintegrates at the close of the project.

A.5 Each technical service defends and protects its own program within the project and a global approach to activities is lost.

A.6 Technical help is frequently called upon to assume management responsibilities.

A.7 Economics dictates lead project offices to accept subcontracts without regard to the consequences for subsequent activities.

A.8 Technical assistance often functions in an isolated manner (it often constitutes its own technical network which has its own means of operation).

FACTOR 7: BOTH NEWLY CREATED AND EXISTING ORGANIZATIONAL STRUCTURES DO NOT FOSTER EFFECTIVE AND EFFICIENT PROJECT MANAGEMENT

B. DIAGNOSIS

B.1 Insofar as regional interventions are targetted to the mass population and are integrated with national policies, the approach taken in the organization and execution of IRD projects naturally consists of relying on existing government structures or establishing them when they are absent.

B.2 In practice, this principle of integration highlights:
a) frequent competition between government institutions involved in the project;
b) the difficulties of establishing or reorienting regional administrative structures toward a multi-purpose and integrated approach when the previous approach was sectoral and geared to protecting the autonomy of the service;
c) the extreme dispersion of responsibilities, (MONGOVERY, 1982);
d) the crucial importance and diversity of social, political and ethnic influences within government institutions;
e) conflicting interests among key persons within institutions and between institutions and target groups (MORSS, GOW; 1981);
f) the problem of the state taking responsibility for recurring costs induced by the project in the absence of significant reserves at the project level (CILSS, CLUB DU SAHEL; 1982).

B.3 The difficulties encountered by each of the different types of organizational structures experimented[1] confirms that there is no

[1]Essentially, the project can be entrusted to a:
- national agency (e.g. ministry of agriculture),
- sub-national government entity (regional administration),
- development agency established by the national government for the project,
- autonomous administrative project unit.

(*Développement Rural Intégré, le faire réussir*? DAI, INC. op. cit.)

FACTOR 7: BOTH NEWLY CREATED AND EXISTING ORGANIZATIONAL STRUCTURES DO NOT FOSTER EFFECTIVE AND EFFICIENT PROJECT MANAGEMENT

A. SYMPTOMS

B. DIAGNOSIS

ideal model of integration or non-integration of IRD projects with recipient government institutions.

B.4 The technical assistance strategy must be studied with greater care at the outset of the project. If there is a need for technical assistance to the project, one must above all take into account the specific conditions in which it will take place. (DUPRIEZ, 1977).

These seven key causes of failure constitute those which are most commonly identified by financing agencies. They constitute the major obstacles encountered in the implementation of IRD. On the basis of these observations, the international community is currently questioning the validity of IRD as a strategy applicable to reality.

What conclusions are being reached?

PART THREE

THE RE-EVALUATION: INAPPLICABLE STRATEGY OR WRONG METHOD OF APPLICATION?

"The machine acts, the rural world reacts. The machine conceives, the peasant participates or doesn't . . ."

H. HEGGERS, European Economic Community, Directorate General of Development,

Interview, June, 1982.

The magnitude and the complexity of those failures most frequently encountered by donor countries in IRD projects, have caused the international community to question the validity of integrated rural development. Could it be that IRD is an intellectual concept that is unworkable in practice?

This re-evaluation which will, for many agencies, decide whether an important portion of their financial and strategic commitments to rural development will be reduced, has generated a great deal of debate [RICHTER: 1981, HUNTER: 1977, COHEN: 1980, MOSHER: 1976]. Through these debates, it is becoming increasingly clear that:

a) The goal of rural development is to alleviate poverty and to help develop the most deprived rural social strata. Recognizing that poverty has not one but a multitude of causes, rural development requires, in practice, a strategy which will integrate a wide variety of factors. Therefore, rural development is, by definition, intrinsically integrationist because it requires the integration of all parameters of the rural world.

b) Integrated rural development constitutes the most favoured strategy for rural development in the context of accelerated aid programs directed to deprived rural populations. This is because this strategy fulfills the need for an approach which integrates all of the variables contained in the targetted rural environment.

c) The failure of previous strategies[1] and the subsequent recognition of the need to intervene more directly in favour of marginal rural populations led most donors to affirm that rural development (objective) and integrated rural development (strategy) should be given sustained support.[2]

d) One must not question the strategy of integrated rural development, but rather the way it has been applied, that is to say, the practical approaches and the tools which it has used. For example:

— Could one succeed with IRD projects without effective participation on the part of target groups, not only in implementation, but also most importantly in the conception and planning of activities?

---

[1] National and/or regional sectoral projects with anticipated "trickle-down" effects benefiting deprived and marginal social strata.

[2] Their withdrawal is clearly viewed as a step backward which the donors do not want, unless they are subjected to *domestic* pressures (unemployment, budgetary cuts) which could oblige them to review the relative shares of financial commitments to commercially and sectorally oriented projects on one hand and those aimed at deprived and margical population groups on the other (the case of some donors like the United Kingdom).

— Are IRD projects conducted by applying mechanistic developmental plans artificially conceived outside the environment?

It is no coincidence that these two fundamental questions raised by the international community lead us to look more closely at IRD project planning than at implementation and evaluation. Indeed, donor countries have noted that the pitfalls encountered in practice stemmed more from deficient plans than from an all-too-frequently alleged incapacity on the part of host countries to carry them out. Furthermore, by definition, a properly conducted planning process should permit a more rapid identification of and reaction to critical variables affecting implementation. The major evaluation being undertaken by the World Bank of its experiences in world development is entitled "*The Design of Rural Development, Lessons from Africa*" [UMA LELE: 1975] because of this very point.

At the bilateral level, this critical examination has been carried out by numerous donors. In particular, the Federal Republic of Germany, (GTZ), France (FAC), the Netherlands, Sweden (SIDA), and USAID, where the research carried out by DAI[1], has brought forth numerous issues to be studied.

Very generally, these retrospective analyses on the part of aid organizations have served to gradually call attention to the method of conception and planning that has been largely utilized up to now in the context of IRD projects: THE BLUEPRINT APPROACH:[2]

Researchers provide the planner with the data necessary for the design of a regional development plan. An administrative structure (foreign personnel, local structures or private corporation) is charged with the implementation of this plan. An evaluation group analyzes the project's impact and at the end of the project cycle, advises the planner of which effects were realized relative to those hoped for at the outset.

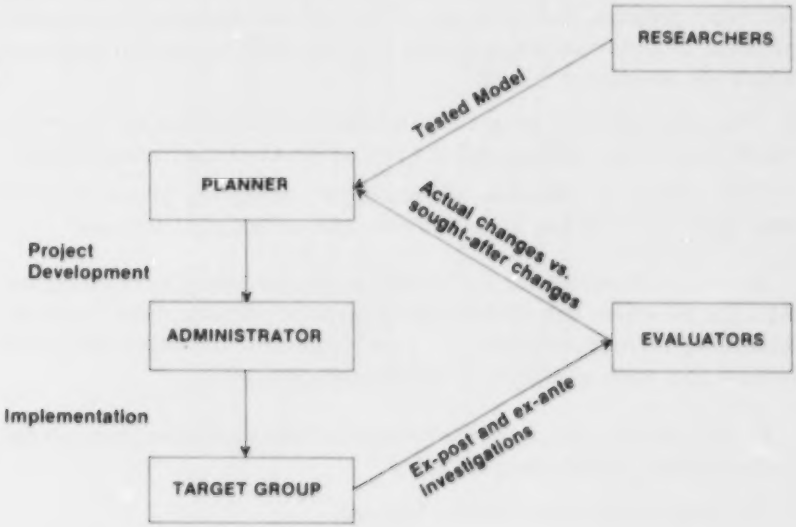
Consequently, "the project provides defined objectives, a fixed lifespan and a precise specification of required resources. . . the objectives can take

[1]Development Alternatives Inc: A group of researchers established four years ago by USAID with a view to (a) monitoring and evaluating a large range of IRD projects that were financed by American aid and (b) extracting the most important lessons in the area of integrated rural development.

[2]The image obtained by putting a transparent drawing into contact with a sensitive surface.

different forms but their common trait consists of the fact that they are *finite*. The realization of these objectives marks the end and the success of the project" [PASITAM: 1977].

This "Blueprint" method can be represented by the following diagram:



(Adapted from D. Korten: 1980)

The widespread use of the "Blueprint" method in the context of integrated rural development stems from the numerous advantages that it offers to bilateral and multinational agencies, as well as to recipient governments:

a) The duration of the planning phase for projects is short (from a few weeks to a few months), which permits the rapid obtention of financing for "hot" projects, that is to say, those with considerable commercial, political, or diplomatic implications or those which respond to situations which are considered critical.[1]

b) The pre-established programming of activities over time allows for the establishment of a budget and the projection of annual disbursements.

c) The setting in advance of quantified objectives allows for the calculation and defence of profitability before financial officials.

In practice, however, the method has produced certain methodological RULES to which the shape and concept of projects must conform. According to numerous donors, these exigencies inevitably led to the failures that were identified in the previous section.

Due to the very nature of the "Blueprint" method, there emerged the following four methodological rules:

- The project has a very limited lifespan;
- project sectors and activities are chosen in a relatively short space of time on the basis of rapidly available data;
- the project necessitates that the social and technical content and the administrative organization (structure and management) of activities and their timing be specified beforehand and in a rigorous manner;
- the project is programmed in such a way as to put in place, in conformity with the established plan and schedule, activities that impact upon an environment which is inevitably disturbed by important and unstable variables (political, social, economic, ecological and institutional).

The impact of each of these basic rules on projects can be summarized in the following tables.

---

[1]One must again stress that the explicit objective of developing the deprived rural masses emerged in the fifties from numerous critical situations involving poverty and famine. These situations naturally led to a wish on the part of donors to act quickly (rapid impact) and to begin rapidly (short time-frame for project planning).

CRITICAL ANALYSIS OF THE IMPACTS OF THE BLUEPRINT METHOD ON IRD PROJECTS

METHODOLOGICAL RULE	IMPACTS ON PROJECTS
1. The project has a very limited lifespan.	1.1 The IRD project is conceived as being a discrete form of involvement lasting 5 to 10 years while the evolution of the environment requires several decades. The time horizons separating the project and its environment are different and irreconcilable in the majority of cases.
	1.2 Given the time constraint, the project must rapidly attain objectives which are overly optimistic and overestimate the capacity for change in the milieu as well as the commitment of beneficiaries (time, money, risk) and institutions (human resources, counterpart financing, structural reforms).

CRITICAL ANALYSIS OF THE IMPACTS OF THE BLUEPRINT METHOD ON IRD PROJECTS

METHODOLOGICAL RULE	IMPACTS ON PROJECTS
2. Project sectors and activities are chosen in a relatively short period of time on the basis of rapidly available data (studies, statistics, official sources, or in the best cases, pilot projects).	2.1 Decisive choices (sectors of involvement, activities to carry out) are made rapidly and in an isolated manner based on often static data. Also, factual information (soil studies etc.) takes precedence over social analyses (sociology, anthropology).
	2.2 The analysis of target groups and of the social and human factor is inadequate. Activities are being defined and justified (profitability) by relying on a simplistic vision of the socio-economic milieu. This vision defines too hastily the unit of reference ("traditional cultivation") whose basic structure and behavioral traits (on which the project activities are based) supposedly correspond to the entire region.
	2.3 Pilot projects tend to recommend activities that have been tested in an overly restricted and artificially controlled milieu. Subsequently those activities are difficult to apply generally. (ANCEY; 1976, UMA LELE; 1975).
	2.4 All too often, due to concern for speed, planning draws from classical technical themes (mechanized cultivation, special seeds, etc.) without attempting to identify valid alternative techniques based on an understanding of the milieu. (DUPRIEZ; 1977).

CRITICAL ANALYSIS OF THE IMPACTS OF THE BLUEPRINT METHOD ON IRD PROJECTS

METHODOLOGICAL RULE	IMPACTS ON PROJECTS
3. The Project specifies beforehand and in a rigorous manner: • the social and technical content of activities; • the detailed itemization of activities over time, (schedule) and in space (placement of services, choice of start-up zones); • objective and quantifiable indicators that allow the attainment of projected outputs from production; • the organizational structure and the administrative and managerial system to be instituted.	3.1 The diversity and geographical scope of activities necessitate the establishment of complex organizational structures that are either autonomous units or structures which are integrated to national and/or regional and/or local government services. In both cases the post-project longevity of these structures is limited by their artificiality (autonomous units) or the recurrent costs that they generate (integrated structures). 3.2 The design of an efficient system for organizing activities and for producing outputs becomes the major challenge for the planner who relegates to a secondary position the in-depth analysis and judicious choice of outputs and activities that are necessary for the production of these outputs. For example, the organization of a cotton project becomes more important than knowing if: a) the peasants are interested in cultivating cotton, b) the means employed are adapted to the motives and constraints of the milieu.

METHODOLOGICAL RULE	IMPACTS ON PROJECTS
	3.3 The production of outputs becomes the principle concern of executants (management by outputs). Extension tends to take the form of a directing framework designed to convince peasants that the options generated by the project are fair and must be applied. (DAI: 1981, KORTEN; 1980, WHYTE; 1981). Too much stress is placed on aspects of agricultural production and the scope of the project is not sufficiently widened to include techniques related to maintenance and environmental protection (soil, forest and water). (DUPRIEZ; 1977). Because project management is preoccupied with producing outputs at all cost, it rarely allows for any fundamental questioning by target groups of chosen points of departure. An important portion of the population affected by the project is increasingly excluded without proper considerations for equitable distribution of revenue and benefits produced by the project.

CRITICAL ANALYSIS OF THE IMPACTS OF THE BLUEPRINT METHOD ON IRD PROJECTS

METHODOLOGICAL RULE	IMPACTS ON PROJECTS
4. The project is designed in such a way as to implant, in conformity with the established plan and schedule, activities that impact upon an environment which is inevitably disturbed by important and unstable variables (political, social, economic, ecological and institutional).	4.1 The project must formulate implicit and simplified hypotheses regarding the reactions of the environment, beneficiaries and institutions and must minimize the importance and the number of variables that could possibly compromise the execution and even the utility of certain activities. In practice, however: • The structures that are established are not always accepted and tolerated by beneficiaries (badly conceived co-operatives, project structures that are both complex and overly directive in nature); • the efficiency of structures is compromised both by the lack of co-ordination and of decentralization of government services (badly understood level of institutional competence); • target groups are not homogeneous and have differing reactions to the project with concomitantly different degrees of participation; • the environment changes in an unforeseen way, resulting in often perverse effects (fragile soils are destabilized by mechanization, shrinkage of water levels by over-drilling of boreholes, etc.).

On the basis of this analysis, the majority of donors are in agreement that despite the existence of a few successes, THE PLANNING METHODOLOGY UTILIZED FOR IRD PROJECTS UP TO NOW MUST BE JUDGED SEVERELY. The methodology is seen as being out of touch with the preoccupations of the milieu, the stated needs of the target groups and the need to foster participation by and for the beneficiaries. Essentially, the present IRD planning methodologies constitute a method of regional macro planning whose highly forcible and directive character does not allow for any adaptability over the course of implementation. This intrinsic rigidity clearly stems from the level of sophistication and detail included in implementation plans which then become an obligatory reference bible for those in charge. The limited impact of mechanisms for flexibility introduced into certain projects (systems for close follow-up and information) has also served to show that programs established in the context of these projects did not easily lend themselves to re-evaluation. Furthermore, the lessons culled from follow-up and periodic evaluations rarely resulted in recommended reorientations over the course of project implementation. Minor rectifications are permitted. Major changes in the direction of the project are rejected and there are cases where projects ran their course despite their fundamental irrelevance which had come to light at the outset of their implementation.

In the view of many, this method of planning leads insensitively to "development despite the peasant" (Dupriez; 1977).

In order to escape this impasse, a few agencies (mainly bilateral ones) adopted new approaches in an attempt to define more appropriate methods to come to grips with integrated rural development in a manner that would be more realistic and relevant to the environment.

What are the underlying principles of these new approaches?

PART FOUR

TOWARDS A NEW APPROACH TO INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT: FIVE MOTOR PRINCIPLES OF INTERVENTION

"He who wants to accomplish great things must think carefully about details".

PAUL VALERY

Over the course of the last few years, the increasingly evident weaknesses of the planning methodology utilized ("Blueprint approach") and the insurmountable rigidity of implementation that it brought about have led some donor countries to conceive of and to attempt to apply a new approach to integrated rural development.

Some of the choices serve to impose important and often radical changes in the method of planning, executing and evaluating IRD.

The degree of progress in the conception, official approval and implementation of this new approach varies according to the donor. In this regard, it is important to stress that in recent years, certain financing agencies have applied one or several of these approaches in the context of recent IRD projects. This has happened without there necessarily having been any reference to an "official" new approach to integrated rural development. Some donors (Sweden, Belgium, Asian Development Bank) have established general *guidelines* enunciated in general terms. Others, among them the large bilateral donors (France, Germany, Netherlands, United States), have taken this analysis further and have defined — in certain approved instances — precise *methods* that are actually applied on an experimental basis, principally in the African and Asian milieu.

These methods differ, among themselves, but they all rest on five common denominators. These five operational principles are not only the product of an intellectual and normative conception of what IRD "should be", but are also the result of practical lessons learned by agencies. Experience acquired to date tends to show that the scarce successes in integrated rural development have up to now been obtained when one or several of the following five principles were respected:

Principle 1:

Simple, medium-term intervention; an initially limited scale at the outset.

Principle 2:

Constant interaction between planning, execution and evaluation.

Principle 3:

Dynamic analysis and in-depth understanding of the milieu.

Principle 4:

Steadily increasing participation on the part of target groups in decision making, in execution and in evaluation,

Principle 5:

Diversification and strengthening of the support brought to local institutional capacity, both public and private (existing and/or spontaneous).

In the past, these principles have, in a sense, constituted those factors leading to success in IRD. In the future, a new approach to integrated rural development will be increasingly underscored by these principles. The characteristics of this approach no longer stem from rigid "top down" planning ("Blueprint Approach"), but rather a new iterative process that allows for the ongoing reorientation of the project based on observed reactions to it in both its *immediate and more general* environment. According to this approach (known as the "process approach"), the project plan is not only a static *tool* but is transformed into a basic *attitude* characterized by strategic *thinking* which is constantly generating *action*.

As indicated in the following tables, each of these principles carries with it implications at both the IRD project profile level (length, degree of complexity and level of interactions) and the project organisation level (organizational methods on the part of donor agencies and local host structures).

PRINCIPLE 1: SIMPLE MEDIUM TERM INTERVENTION ON AN INITIALLY LIMITED SCALE AT THE OUTSET

The complexity and slow pace of the environment's evolution necessitates that, from the outset, the intervention takes place in a restricted geographical area over an extended time horizon.

ADVANTAGES

— The pace of development of the environment and project horizon are no longer in conflict at the planning and implementation stages.

— The simplicity of selected activities and the reduced scale of intervention foster confidence and participation on the part of target groups and allow for better control of the critical variables affecting the redistribution of income (DAI; 1981, CHAMBERS; 1978)

— Rather than being pre-established, intersectoral integration is accomplished in a gradual manner in keeping with the pace of diversification and gradual geographical expansion of activities. The simplification and restricted scale of the project necessitate a clear definition of the hierarchy of priority activities.

— The project's integration with government institutions is accomplished gradually. This permits the testing and very gradual improvement of: a) their capacity for intersectoral coordination; b) their relations with target groups; and c) the validity of participation mechanisms that are already existing or put in place by the project.

PRACTICAL IMPLICATIONS

— The need for donor countries and recipients to financially and politically involve themselves over the long-term (10-20 years).

— Low visibility at the outset of the project (reduced infrastructures, geographically restricted activities).

— At the outset, complementary effects and economies of scale (which are theoretical advantages of classical IRD) are weak (AROPP, 1982).

— Reduced initial involvement on the part of government services in project implementation.

PRINCIPLE 2: CONSTANT INTERACTION BETWEEN PLANNING, EXECUTION AND EVALUATION

Planning is no longer the application of pre-conceived development theories, but is a process always being reoriented and re-evaluated.

ADVANTAGES

— Planning is a flexible and consistent process of investigation of motive and retarding factors and of possible solutions which must be rapidly reoriented or abandoned over the course of implementation (Learning Process Approach).

— Social and technical project options are gradually confirmed in the light of implementation following verification of hypotheses in the environment [WISCONSIN; 1981] (sequential, incremental, rolling planning).

The project can quickly react to identified constraints and can modify its trajectory if required.

Target groups are increasingly in a position to participate in decision-making and project definition.

PRACTICAL IMPLICATIONS

— The project does not take place on the basis of a rigid, pre-established plan but rather on the basis of flexible guidelines. The gradual definition of the project through action implies at the outset:

a) The lack of precision of technical, social and institutional contents of the project;
b) the difficulty and impossibility of precisely estimating the overall financial resources required and the social and economic profitability (cost-benefit analysis) of projects; and
c) a frequent revision over the course of implementation of budgetary posts.

— Planning must, therefore, be open-ended over the course of the first few years, after which the project content (sectors, activities) and budgetary structures (better forecasts of expenditures) will become more precise.

PRINCIPLE 3: DYNAMIC ANALYSIS AND MORE IN-DEPTH COMPREHENSION OF THE MILIEU

The environment's complexity necessitates an analysis and a detailed dynamic comprehension of the natural, social, human, political and institutional environments affected.

ADVANTAGES

— A better understanding of the environment's variables and constraints place project objectives on a realistic level of execution and permit a diversified approach on the part of different target groups. They will have better control over critical factors affecting usage and access to resources and to distribution of income and benefits.

— Combined with the lessons constantly drawn from the interaction between planning and execution, the study of the environment is linked to action. (Learning Process Approach).

— The project is less prone to formulating implicit hypotheses regarding the behavior of the environment which are later proven wrong by practice.

PRACTICAL IMPLICATIONS

— The in-depth analysis of the environment constitutes a distinct task and one must find some kind of middle ground between the classical feasibility study (lasting a few weeks) and anthropological analyses (10-20 years).

The key options identified by bilateral agencies and research institutes are:

- Rapid rural appraisal (Institute of Development Studies, Sussex University, England) [CHAMBERS, 1980].
- ESAM (Enquêtes socio-anthropologiques minimales: minimal social anthropological studies) (Institut de Développement de Genève).
- Scaled down regional analysis (Analyse Régionale Réduite) (Germany: GTZ).
- Research work carried out by the AMIRA/France group on transition indicators.

PRINCIPLE: 4 INCREASED PARTICIPATION ON THE PART OF TARGET GROUPS IN DECISION MAKING, IMPLEMENTATION AND EVALUATION

Participation on the part of target groups in the implementation and evaluation of activities must depend on their increased participation in the initial design of the project.

ADVANTAGES

— Creation of a *partnership* relationship between target groups and their official opposite numbers in the development process (expatriate assistance, government structures).

Participation is no longer only an element of mobilization [KROPP; 1982] but it is also a decisive factor in decision-making regarding project activities.

— Close consultation with target groups during the identification and activity conception stages, allows the project to move beyond classical themes into the recognition and utilization of solutions generated by the peasant milieu itself [AYINN; 1978, ROLING; 1982].

PRACTICAL IMPLICATIONS

— The need to open or to intensify the dialogue between target groups, foreign personnel and government structures. The limited effectiveness of classical participative mechanisms (cooperatives, extention, community development) necessitates innovation [ROLLING; 1982, HOLDCROFT; 1978, DAI; 1982].

— The need to decentralize to the local level the project's planning capabilities (democratization and recognition by government authorities of the need to transfer powers to the local level).

— When questionned, the peasant milieu often has little to say. Therefore, it may be necessary to bring forward solutions conceived outside the milieu before putting the peasants into the picture.

— There must exist sufficiently numerous and competent human resources within agencies (community development agents, "social engineers") and government structures in order to generate and to sustain practical participative mechanisms.

PRINCIPLE 5: DIVERSIFICATION AND STRENGTHENING OF THE SUPPORT GIVEN TO LOCAL CAPACITY FOR INSTITUTIONAL ORGANIZATION (INSTITUTIONAL CAPACITY BUILDING)

The comprehensive mobilization of the milieu necessitates support for all of the local structures (NGO's, the private sector, peasant associations, etc.). This must be done in order to foster genuine self-development and a better balance of resources between the local people on the one hand and government officials on the other.

ADVANTAGES

— A better guarantee of self-sustaining development of the milieu through the reinforcement of its capacity to gradually create its own institutions ("capacity building").

— Growing absorption of aid by the recipient environment whose formal or informal structures are fully utilized. [BRINKERHOFF; 1981, HONADLE; 1982].

— In certain rural contexts, the recognition of the effectiveness and eventual competitiveness of the private sector which in itself, has positive acceleration effects.

PRACTICAL IMPLICATIONS

— The transfer of knowledge is accompanied by a transfer of power and resources for the establishment of local decentralized organizations.

— Growing control of resources by local decentralized structures brings with it an important social and political dimension in cases where there is an explicit or tacit *will* on the part of the government to preserve its spheres of influence (agricultural credit, commercialization) vis-à-vis the peasant population and the private sector.

The adoption of a process of gradual planning by some donors (where the project is defined and reoriented over the course of its implementation) can now emerge through practical action and, at the same time, allow for the lifting of this constraint. Nevertheless, despite this change in direction, one must neither conclude that recourse to NGO-type projects is necessary, nor believe in the myth of the peasant identifying for himself the solutions to developmental constraints. On the contrary, in many ways, donors are attempting to find a balance between macro and micro approaches for the ensemble of partners (financing agencies, private sector, recipients and governmental structures), while simultaneously ensuring that the micro approach is not crushed under the weight of the institutional apparatus.

In the case of those regional environments that have been left either completely or relatively untouched until now, one must begin somewhere, while recognizing the necessity to act slowly and around simple activities as opposed to short-term interventions over a wide grouping of sectors.

Is bilateral assistance in a position to reconcile these diverging demands, while at the same time faithfully applying the five principles of intervention?

Here, contradictions are not absent. No doubt because a bilateral agency is first of all accountable to its government rather than to peasants [KORTEN: 1980], some donors have attempted to establish radically different procedures, although their margin for manoeuvre is often very narrow: open ended budgets, medium and long-term commitments, project management from a distance where the form and content of the projects are initially uncertain. By way of example, these contradictions form part and parcel of the Dutch aid program where, despite official approval for a new approach to IRD incorporating the spirit of the five stated principles, some difficulties are apparently being encountered by officials in attempting to render operational the required procedural changes within its structure. Conversely, German aid (no doubt because of the relative autonomy of GTZ) has adopted some not insignificant changes to budgetary allotments available within projects (which can rise to several hundred thousands of dollars) and has granted permanent agency employee status to expatriate cooperants (in order to reduce turnover of field personnel). U.S. AID has, for its part, apparently obtained authorization to become involved in projects lasting up to ten consecutive years.

The approach defined by these five principles of intervention leads to a basic modification of the configuration of IRD projects. Initially conceived as a series of discrete interventions, they are, in effect, now formulated within iterative processes that extend over an extended time horizon and are gradually constructed around priority activities ("starter activities", "marginal activities", "growth generating approach"). These processes will only be gradually integrated on sectoral and institutional levels. Quite clearly, this approach and its guiding principles of participation and decentralization depend more on bottom-up movement than on the top-down pattern that is generated all too often by the application of the Blueprint Method. In neither case, however, do these guiding principles purport to establish a new success formula for IRD or the need for an extreme swing of the pendulum toward projects operating without any formalized framework of intervention and in a state of total uncertainty and heightened risk. In reality, the new orientations stem solely from a *statement of fact* which is increasingly recognized throughout international communities, *in that* the marginal rural poor are very difficult to reach and under these conditions, the "optimization" of projects will depend on their *simplicity* at the outset and their *continuity* over the medium term [CHAMBERS: 1978].

Such a gentle, grass-roots based approach may be considered somewhat surprising at a time when food strategies,[1] (which, on the contrary, proceed from a macro-planning approach), have brought about definite successes for donor agencies. There is no contradiction here, but rather a necessary complement between the two approaches.

Indeed, food strategies facilitate the establishment and the validation by recipient countries of a structural framework for intervention that is essential for rural development: price policy, consumption, commercialization, sectoral investments [Conference on Food and Agrarian Reform, FAO: 1976-1982].

Food strategies, therefore, do not in any case constitute a substitution for integrated rural development. On the contrary, they form the basis, and in certain cases the effective guarantee, of important preconditions for certain IRD projects.

---

[1]The apparent stagnation of food problems, recognized by the World Food Council at its Ninth Session in Mexico (1978), precipitated the Food Strategy Initiative from that body. Four years later in 1982, fifty-odd countries have established international food policies subsequent to an examination of their food strategy.

The five principles governing involvement in integrated rural development put forward by the international community are, in fact, closely linked: (a) target group participation that is facilitated by a (b) flexible and (c) iterative planning process and by a (d) refined knowledge of the environment which in turn permits (e) the emergence and the reinforcement of local participatory structures capable of absorbing outside resources. Intrinsically, these principles *are not new*.

There have been numerous past instances where in IRD projects, there was either an implicit or explicit desire to search for ways of a) decentralizing implementation and planning, b) reinforcing local structures, c) deepening the understanding of the environment, and d) fostering popular participation. One decisive factor which could have allowed these intentions to become more concrete was missing, however—an extremely flexible method of planning, implementation and evaluation. Indeed, it is increasingly clear that the rigid and *directive* method of planning employed up to now could not in itself engender genuine participation, effective decentralization of decision making and support for the incorporation of local structures other than those institutionalized by the authorities (community groups, cooperatives).

These difficult internal modifications undertaken in response to IRD projects translate, in practice, into varying degrees of application of the five "new" principles of intervention. Major efforts in this regard currently underway in the field are being undertaken by U.S. AID, the German GTZ and the Dutch Government whose efforts include the reorientation of existing IRD projects.

Concretely, German aid proceeds in three steps inspired by the REHOVOT approach:[1]

a) *Preliminary Phase* (3 to 6 months)

Analysis of the region and target groups.

b) *Pilot Phase* (2 to 3 years)

Establishment of pilot projects (designed to act upon identified priority constraints) in the application of measures designed to awaken the population's sense of self-confidence. These measures may affect agricultural production (constructions of feeder roads, supply depots) or social services in the area of basic health.

[1]The REHOVOT approach emerged from the Settlement Study Centre (REHOVOT, Israel). It consists of a planning method which reconciles the classic vertical approach (macro planning) and consideration of the needs of the local level (cross-functional analysis). [REITZ; 1979]

This pilot phase also attempts to test data obtained during the previous regional analysis.

Finally, during this phase, the planning and preparation of key projects started during the pilot phase is completed.

c) *Implementation Phase* (7 to !0 years)

This phase involves the progressive implementation of previously identified key projects and their widening to a regional level once their success is confirmed on a smaller scale.

New projects are also being launched, with institutional and sectoral integration being done gradually in the final years of the project.

Certainly, it is still too early to precisely evaluate the practical results and the difficulties. This approach seems, however, to have encountered a certain degree of success in the areas of popular participation and the implementation of a process of gradual improvement in the level of respect on the part of the milieu. GTZ has attempted to effect a process of osmosis involving certain characteristics inherent in classical planning on one hand and those emerging from the new guiding principles on the other. This provides an example of the kind of *possible and necessary compromise* between the realities of the milieu and the exigencies of bilateral aid.

Finally, it must be stressed that the approaches taken by certain donors (with a view to reorienting their approach to integrated rural development) bear witness to a *proven will* to support, over the course of the next few years, the development of impoverished rural masses. The five principles of intervention employed in this regard constitute a *challenge* which appear difficult to take up. In one single area, that of participation, recent research carried out by UNRISD[1] confirms the complexity of actions designed to transfer a) genuine decision making and b) implementation authority to the local level. Likewise, the adoption of flexible planning pre-supposes the emergence of a new type of "manager" capable of successfully managing under the kind of uncertainty engendered by these projects. As well, the creation and the reinforcement of a local organizational capability implies a redistribution of control over resources whose political and strategic nature is undeniable.

---

[1]United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, whose research program in the area of participation has been taking place over the last four years in Africa and in Latin America.

CONCLUSION

"The tree is not uprooted with the first gust of wind. Persistence is needed for anything. It takes time".

Saying of a Peulh woman,
"Beldum". A. MAALAKI,
Niamey, Niger.

What conclusion can we draw from the preceding analysis?

To begin with, one finding must be acknowledged. *Integrated rural development is complex to plan, to implement and to evaluate* because it is fundamentally difficult to plan human behaviour, particularly in the case of a peasant who exists within a system whose economic, social and cultural underpinnings largely escape us.

It is, therefore, not surprising that IRD has, in practice, encountered numerous obstacles that have often led to very expensive failures. However, in all fairness, such pitfalls should not necessarily be linked only to IRD, but, rather, to all forms of aid that attempt to penetrate, in a *rapid* and *global* manner, an environment which is extremely difficult to grasp. Consequently, it is a bit unfair that the high visibility and characteristically high level of access to data of IRD projects has led, in certain cases, to strong reactions (whose reverberations reached, in some cases, public opinion in donor countries). Furthermore, the poor management of certain p ojects too often led to categorical verdicts of failure which obscured the possible eventual emergence of beneficial impacts over the medium and long-term.

At present, without analysis in detail of the nature and problems of CIDA's involvement in IRD, it is difficult to evaluate the experience of that Agency in this field in comparison to other donors. The similarity of problems faced by donors as a whole, however, provides strong support for the notion that Canadian experiences in IRD have conformed to the usual pattern of involvement of this kind.

In the light of the pitfalls encountered in IRD projects and the lessons extracted from them by donor countries, the new vision of IRD is oriented towards activities which are much more flexible, pragmatic and directed towards "micro zones". These new activities avoid pre-established formulae and permit improvisation. A *partnership approach* at all levels replaces the myth of the financial solution. Rather than being predetermined by an intellectual process, integration must be carried out gradually, because experience shows that even if the problem is urgent, one paradoxically moves more rapidly by proceding more slowly.

In this regard, it must be stressed that if certain donors are particularly far-advanced in their thinking, it is because they surrounded themselves with research groups that allowed them to blaze new trails. In this area, Canada would appear to be quite handicapped by the absence of such a

research bank that would prove indispensable if CIDA were to opt to undertake a review of its involvement methodology in rural development.

These reorientations could not take place without necessitating important modifications to the Agency's management systems. Difficult choices of the type already made by certain aid agencies, require not only the establishment of new procedures, but also, and most importantly, the emergence of a new kind of manager possessing both technical competence and social understanding.

ANNEX I

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

ANCEY, G., (1976), *L'analyse du milieu humain dans les projets d'opérations agricoles, Critique des critères d'évaluation*, AMIRA, No. 16, Paris.

BELSHAW, D.G.R., (1974), *Dynamic and Operational Aspects of the Equity Objective in Rural Development*, Development Studies Rep. No. 241, School of Development Studies, East Anglia University, England.

BROWN, L.R., (1970), *Seeds of Change: the Green Revolution and Development in the 70's*, Praeger, New York.

CHAMBERS, R., (1980), *Rapid Rural Appraisal: Rationale and Repertoire*, Discussion Paper No. 155, IDS, Sussex.

CLUB DU SAHEL, (1982), *Le Financement direct des dépenses centrales récurrentes*, Working Document presented by the Fund for Economic Corporation, Paris.

COHEN, J.M., (1980), *Integrated Rural Development: Cleaning out the Underbrush*, Sociologia ruralis, Vol. XX, No. 3, pp. 195-212.

CRAWFORD, P.R., (1981), *Implementation Issues in Integrated Rural Development: A Review of 21 USAID Projects*, IRD Research Note No. 2, Development Alternatives Inc., Washington.

DAWSON, A., *L'assistance étrangère au développement rural*, Revue Internationale du travail, vol. 117, No. 4.

DUPRIEZ, Hugues, (1977), *Projets de développement rural intégré réalisés avec l'aide du FED en Afrique noire: évaluation et perspectives*, Commission of the European Communities, Directorate General for Development.

HOLDCROFT, Lane, (1978), *The Rise and Fall of Community Development in Developing Countries, 1950-65: a Critical Analysis and an Annoted Bibliography*, Michigan State University Rural Development Paper No. 2.

HONADLE, George, (1981), *Fishing for Sustainability: The Role of Capacity Building in Development Administration*, Development Alternatives, Inc., Working Paper No. 8.

HUNTER, G., (1977), *The Validity of "Guidelines" for Rural Development, ODI Reviews Clearing out the Underbrush*, Sociologia Ruralis, Vol. XX, No. 3, pp. 195-212

INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES, Sussex University, England (1981), *Rapid Rural Appraisal*, IDS Bulletin, Vol. 12, No. 4.

KORTEN, David C., (1980), *Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach*, Public Administration Review, 480-511.

KOTTER, Herbert R., (1974), *Some Observations on the Basic Principles and General Strategy Underlying Integrated Rural Development*, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, Vol. 23, No. 4, pp. 1-12.

KROPP, (1982), *Développement Rural et Développement Rural Régional*, preliminary document, Gesellschaft für Technische Zuzzammenarbeit, Eschborn (RFA).

LELE, Uma, (1975), *The Design of Rural Development, Lessons from Africa*, John Hopkins University Press.

McINERNEY, J.P., (1978), *The Technology of Rural Development*, World Bank Staff Working Paper, No. 295, Washington, D.C.

MELLOR, John W., (1961), *The Role of Agriculture in Economic Development, AER*, LI, pp. 565-593.

MELLOR, John W., (1976), *The New Economics of Growth: Strategy for India and the Developing World*, Cornell University Press, Ithaca.

MONTGOMERY, John D., and RAHMAN, Masihur, (1981), *Integrated Rural Development: Views from the Field*, Lincoln Institute of Land Policy and Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Monograph No. 81-83.

MORSS, E.R. and GOW, D., (1981), *Integrated Rural Development: Nine Critical Implementation Problems*, IRD Research Note No. 1, Development Alternatives Inc., Washington D.C.

MOSHER, A.T., (1966), *Getting Agriculture Moving*, N.Y. Agricultural Development Council.

MOSHER, A.T., (1971), *To Create a Modern Agriculture*, N.Y. Agricultural Development Council.

MOSHER, A.T., (1976), *Thinking about Development*, N.Y. Agricultural Development Council.

PERETT, H. and LETHEM, F.J., (1980), *Human Factors in Project Work*, World Bank Working Paper, No. 397, Washington.

RICHTER, I.E., (1981), *Integrated Rural Development, A False Turning?*, Geneva.

ROLING, N., (1982), *Alternative Approaches in Extension, Progress in Rural Extension and Community Development*, Vol. 1, John Wiley, & Sons.

STAVENHAGEN, R., (1975), *Basic Needs, Peasants and the Strategy for Rural Development*, D. Hammarkjold Foundation.

UNIVERSITY OF WISCONSIN, (1981), *Conference on Planning in Integrated Rural/Area Development*, AID Contract No. AID/DSAN-C-0060, February.

USAID, (1979), *Rural Development in the 1980's*, International Conference Proceedings, Washington.

WEITZ, R., (1979), *Integrated Rural Development: The Rehovot Approach*, Settlement Study Centre, Rehovot, Israel.

WHYTE, W.F., (1981), Participatory Approaches to Agricultural Research and Development, *Rural Development Participation Review*, Cornell University, Ithaca.

ANNEX II

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Abharuho, G., *Issues in Administration of Integrated Development Programmes in Kenya with References to the Special Rural Development Program*, Cahiers Africains d'Administration Publique No. 17, Juillet 1977, pp. 24-30.

Airey, A., J.A. Binns and P.K. Mitchell, *To Integrate or...?*, IDS Bulletin, June 79, Vol. 10, No. 4, pp. 20-27.

Appah, Frank S.K., *Design Management, Appropriate Technology and Rural Development*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Arbab, Farzam and Lawrence D. Stifel, *University for Rural Development: An Alternative Approach in Colombia*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981, 20 p.

Armor, Thomas H., *Using Organization Development in Integrated Rural Development*, IRD Working Paper, No. 6, May 1981, 27 p.

Austin, Vincent, *Approaches to Rural Development; Lessons of a Pilot Project in Nigeria*, International Labour Review, Vol. 114, No. 1, July-August 1976, pp. 61-68.

Bamba, Mamadou, *La politique de développement rural et la rétention de la population dans la savane en Côte d'Ivoire*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Banga, Luther, *The Project Approach to Rural Development: An International Critical View*, Geneva, Pan-African Institute for Development.

Belloncle, Guy, *Quel développement rural pour l'Afrique Noire?*, Dakar, Les Nouvelles Éditions Africaines, 1979.

Belloncle, Guy, *Le Chemin du village: formation des hommes et du développement rural en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1979, 286 p.

Bordenave, Juan Dias, *Communication and Rural Development*, Paris, UNESCO, 1977.

Bugnicourt, Jacques, *Illusions et réalités de la région et du développement régional en Afrique*, Revue Tiers Monde, Volume XIX, No. 73, pp. 109-139.

Cernea, Michael M., *Measuring Project Impact: Monitoring and Evaluation in the PIDER Rural Development Project in Mexico*, World Bank Staff Working Paper, No. 332, June 1979, 93 p.

Chambers, Robert, *Rural Poverty Unperceived: Problems and remedies*, World Development, Vol. 9, No. 1, January 1981, pp. 1-19.

Cohen, John M. and Norman T. Uphoff, *Participation Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity*, World Development, Vol. 8, No. 3, March 1980, pp. 213-235.

Cohen, John M. and Norman T. Uphoff, *Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, implementation and evaluation*, Cornell University Press, 1976, 317 p.

Cohen, John M., *The Administration of Integrated Rural Development Projects*, Development Discussion Paper, No. 79, H.I.I.D., Cambridge, Mass., 1979, 120 p.

Cohen, John M., *Integrated Rural Development: Clearing out the Underbrush*, Sociologia Rurals, Vol. XX, No. 3, 1980, pp. 195-212.

Coffins, Joseph and France Moore Lappé, *La Banque Mondiale et le "développement" agricole du Tiers Monde*, Le Monde Diplomatique, June 1979, p. 29.

Conde, J., M.J. Paraiso and V.K. Ayassou, *Approche intégrée au développement rural, à la santé et à la population*, Paris, OECD, 1979.

Coombs, Philip H., Manzoor Ahmed and Pratima Kale, *Communications and Integrated Rural Development*, ICIT Report, No. 16, October 1976, 10 p.

Cornelis, W., *Contribution à la discussion concernant le concept, la nécessité et la stratégie du développement rural intégré en Afrique Noire*, A.I.A., No. 9, 1980, pp. 43-54.

Dawson, A., *Suggestion for an Approach to Rural Development by Foreign Aid Programmes*, International Labour Review, Vol. 117, No. 4, July-August 1978, pp. 391-404.

Deboeck, Guida and Ronald Ng, *Monitoring Rural Development in East Asia*, World Bank Staff Working Paper, No. 439, Washington, World Bank 1980, 88 p.

DeRavignan, François, *Encadrer l'agriculture ou former les paysans*, Le Monde Diplomatique, August 1977, p. 7.

DeVries, James, *Participation and the Success of Communal Production Projects in Tanzania*, Rural Development Participatory Review, Vol. III, No. 2, Winter 1982, pp. 16-19.

Cosme, Dikoumé, *Le développement rural en Afrique au Sud du Sahara*, Douala, Pan-African Institute for Development, 1976, 26 p.

Dobers, Hubert, *Contribution à la formulation d'une stratégie de recherche sur le développement rural intégré*, Douala, Pan-African Institute for Development, 1977, 27 p.

Dobers, Hubert, *La situation du concept du développement rural intégré dans le monde*, Douala, Pan-African Institute for Development, 1978, 72 p.

Egbert, A.C., *Agricultural Sector Planning Models: A Selected Summary and Critique*, World Bank Staff Working Paper No. 297, Washington, World Bank, 1978.

Frelastre, Georges, *La Côte d'Ivoire à la croisée des chemins. Développement sectoriel ou développement intégré?*, EFA, March 1981, pp. 46-50.

Friedmann, John, *The Active Community: Toward a Political-Territorial Framework for Rural Development in Asia*, Economic Development and Cultural Change, Vol. 29, No. 2, January 1981, pp. 235-261.

Gagné, Evelyn, *Brac et le développement rural au Bengladesh*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Gaudin, Bernard, *Development Projects in Rural Africa: Two Dynamics in Conflict*, Development: Seeds of Change, 1981, No. 3/4, pp. 39-45.

George, Suzan, *Le commerce des céréales, clé du pouvoir alimentaire mondial*, Le Monde Diplomatique, November 1981, pp. 8-9.

George, Suzan, *Les stratèges de la faim*, Geneva, Grounauer, 1981.

Gosselin, Gabriel, *L'Afrique désenchantée*, Paris, Anthropos, 1978.

Gow, David D. and Gerry Vansant, *Beyond the Rhetoric of Rural Development Participation: How Can it be Done?*, IRD Working Paper, No. 9, June 1981, 37 p.

Grippstra, Bourve, *Approaches in Initiating and Supervising Groups for Rural Development*, Rural Development Participation Review, Vol. III, No. 2, Winter 1982, pp. 1-7.

Hibler, Michele, *De la complexité du développement rural*, Le CRDI explore, Vol. 5, No. 1, 1976.

Higgs, John, *Partnership in Rural Development*, Action for Development, (FAO), July 1975, 23 p.

Honadle, George, *Développement rural intégré: le faire réussir?*, Executive Summary. AID project 936-5300, Washington, Development Alternatives Inc., 1980, 57 p.

Hunter, Guy, *The Validity of "Guidelines" for Rural Development*, ODI Review, 1977, No. 2.

Imboden, Nicolas, *Gestion de l'information destinée aux projets de développement rural*, Paris, OECD, 1980.

Jones, N.S. Carey, *The Process of Agricultural Planning*, ODI Review, 1979, No. 1, pp. 37-50.

Knamiller, Dr. Gary W., *Environmental Education for Rural Development*, Twelfth International Colloquium of I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Korten, David C., *Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach*, Public Administration Review, September-October 1980, pp. 480-511.

Kotter, Herbert R., *Some Observations on the Basic Principles and General Strategy Underlying Integrated Rural Development*, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, Vol. 23, No. 4, April 1974, pp. 1-12.

Labonne, Michel, *Développement rural et biais bureaucratique dans les pays pauvres*, Tiers Monde, No. 84, October/December 1980, pp. 797-811.

Laplante, Pierre, *Approches récentes pour atteindre les masses rurales en pays d'Asie*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Lélé, Uma, *Nouveau regard sur le développement rural en Afrique Orientale*, Finances et développement, December 1979, pp. 31-35.

Lélé, Uma, *Le développement rural, l'expérience africaine*, Paris, Economica, 1977.

Marlou, Marcel, *Du modèle nord-américain au développement autocentré*, Le Monde Diplomatique, August 81, p.-2.

McInerney, John P., *The Technology of Rural Development*, World Bank Staff Working Paper, No. 295, Washington, World Bank, 1978.

Metellin, Pierre, *L'évaluation de la politique de développement rural en Tanzanie depuis l'indépendance*, Le Mois en Afrique, No. 170/171, February/March 1980, pp. 75-103.

Misra, R.P., A Critical *Analysis of the Traditional Cost-Benefit Approach to Economic Development*, Development: Seeds of Change, 1981, No. 3/4 51-59.

Montgomery, John D., *On the Decentralization of Integrated Rural Development Activities*, Development Discussion Paper No. 123, 1981, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 65 p.

Moris, John R., *Managing Induced Rural Development*, published by International Development Institute, Bloomington, Indiana, U.S.A., 1981, 190 p.

Morss, Elliott R., *Strategies for Small Farmer Development*, Focus Technical Cooperation, 1976, pp. 7-11.

Morss, Elliott R., and David Gow, *Integrated Rural Development: Nine Critical Implementation Problems*, Research Note No. 1, Washington, Development Alternatives Inc., 1981.

Mosher, Arthur T., *Thinking about Rural Development*, New York, Agricultural Development Council Inc., 1976.

Moulik, T.K., *Strategies of Implementation of Rural Development Programmes in India*, in IFDA Dossier, No. 5, March 1979.

Murélius, Olaf, *Les institutions face à l'analyse des projets dans les pays en développement*, Paris, OECD, 1981.

Murisi, J.W., *Self-Reliant and Integrated Rural Development: Some Conceptual Analysis and Definitions*, African Administration Studies, December 1978, pp. 71-80.

Nelson, Gary, Fred M. Tileston, *Why Irrigation Projects May Become "Enduring Monuments to Failure"*, Focus, Technical Cooperation, 1977-3, pp. 22-25.

Njii, Ajaga, *Appropriate Technologies, Appropriate Institutions and Appropriate Policies: The Latent Potential in Rural Development*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Nwosu, A.C., *Rural Development and Retention of the Rural Population: Towards Greater Emphasis on Income and Employment Generating Rural Development Projects*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Okafor, Francis C., *Integrated Rural Development Planning in Nigeria: a Spatial Dimension*, Cahier d'études africaines, No. 77/78, 1980, pp. 83-95.

Payer, Cheryl, *La Banque Mondiale et l'intégration du paysan au marché*, Le Monde Diplomatique, July, 1979.

Pearse, Andrew, *Seeds of Plenty, Seeds of Want, Social and Economic Implications of the Green Revolution*, Oxford, U.K., Clarendon Press, 1980.

Pereira, Reis Elisa M., *Ruralism and Citizenship*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Pétillon, Yves, *L'amélioration des conditions de vie dans les campagnes et les différents types de projets de développement rural. Quelques exemples en Haute Volta et au Rwanda*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Pickering, Donald C., *The World Bank's Experience*, Africa Agriculture, Issue No. 1.

Pischke, J.D. von, Peter J. Hefferman and Dale W. Adams, *The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low-Income Countries*, World Bank Staff Working paper No. 446, Washington, World Bank, 1981, 99 p.

Plowboy, Frances et Moore Lappé, *Fighting the World Hunger Myths*, Mother Earth News, March/April 1982, pp. 17-22.

Poliakoff, J., *Stratégies de développement alimentaire et agricole du Tiers-Monde durant les prochaines décennies: perspectives pour le 21 siècle*, Industries et travaux d'outre-mer, No. 326, January 1981, pp. 5-11.

Pollard, H.J., *The Personal Factor in the Success of Planned Agricultural Development Schemes*. The Journal of Developing Areas, Vol. 15, No. 4, July 1981, pp. 561-584.

Picard, Louis A., *Rural Development in Botswana: Administrative Structure and Public Policy*, The Journal of Developing Areas, Vol. 13, No. 3, April 1979, pp. 282-300.

Ray, Donald I., *Bureaucratic Encapsulation and Rural L[illegible]pment: The Zambian Case*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Rekeraho, Anastase, *Développement rural par un processus de développement communautaire au Rwanda*, Statement presented to the I.D.I.C., No. 58, 1972.

Russell, John, *Adapter le travail de vulgarisation*, *Finance and Development*, June 1981, pp. 30-33.

Ruttan, Vernon W., *Integrated Rural Development Programs: A Skeptical Perspective*, Focus, 1975, No. 4, pp. 9-16.

Soaasst, Orvaise and Francis Van Sigch, *Afrique occidentale: expérience de développement rural*, Finance and Development, December, 1981, pp. 37-40.

Santa Cruz, Herman, *The Three Tiers of "Basic Needs" for Rural Development*, Finance and Development, June 1979, pp. 29-31.

Siffin, William, J., *Administrative Problems and Integrated Rural Development*, Indiana University, PASITAM Design Studies, 1979.

Siffin, William J. and Alii, *Rural Development: the Interplay of Analysis and Action*, Bloomington, Indiana University, 1975, 68 p.

Smith, William E., Francis J. Lethem and Ben A. Thoolen, *L'Organisation des Projets de Développement Rural: Un Essai de Synthèse*, World Bank Document No. 375, Washington, World Bank, 1980, 53 p.

Spencer, Dustan S.C., *L'organisation du marché de l'emploi, les salaires et l'emploi dans les régions rurales de Sierra Leone*, Travail et Société, Vol. 4, No. 3, July 1979, pp. 309-327.

Stout, Russell, *Is Rural Development Really Development?* Pasitam Newsletter, No. 20.

Strobl, Rudolf, *Rural Development and Computer Communications in the Eighties: A Revival of Diffusion of Innovations?*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Tender, Judith, *Organizing Small Farmers for Development: Lessons from Latin America*, Focus, Technical Cooperation, 1977-2, pp. 28-29.

Thery, D., *Pour une nouvelle pédagogie en zone rurale*, Nouvelles de l'écodéveloppement, No. 12, March 1980, pp. 3-7.

Twum-Barima, K., *The Genesis of Integrated Rural Development*, Legon, Institute of Statistical, Social and Economic Research, 1978, 53 p.

Ugalde, Antonio, *Alternatives to Rural Development: Planned Dual Employment through Modern Industries: A Case Study in West Malaysia*, Twelfth International Colloquium of the I.D.I.C., Ottawa, 1981, 36 p.

Van Herbruggen, C., *Quelques réflexions sur l'analyse macro-économique appliquée aux pays en voie de développement*, *A.L.A.*, No. 8, 1980, pp. 36-41.

Veitch, Mike, *Cost-Benefit Analysis and Basic Needs*, IDS Bulletin, Vol. 10, No. 1, August 78.

Weaving, Rachel, *African Experience with Rural Development: Digest Report on the African Rural Development Study* World Bank Staff Working Paper No. 195, Washington, January 1975, 49 p.

ANNEX III

LIST OF PERSONS INTERVIEWED

COUNTRIES

Federal Republic of Germany

Deutsche Gesselschaft Für Technische Zuzammenarbeit (GTZ),

Dr. E. Clemens,
Director,
Rural Regional Development Directorate.

Dr. Erhard Kropp,
Program Evaluation.

Dr. Meyer-Ruhen,
Development Directorate,
Rural Regional,
Asia Section.

Dr. H.D. Drechsler,
Development Directorate,
Rural Regional,
African Section.

United Kingdom

Overseas Development Administration, London

Mr. D.C.P. Evans,
Deputy Chief, Natural Resources and Principal Agricultural Adviser

Mr. Sean Conlin,
Social Development Adviser

Mr. N.F. Watson,
Senior Agricultural Adviser

Mr. John Morris,
Senior Economic Adviser

Mr. John Millet,
Bilateral Coordination
Department

University of Reading,
Agricultural Extension and Rural Development Centre

Mr. M.J. Rolls, Director
Dr. Leftwitch, Professor
Dr. J. Best, Research
Mrs. M. Sturroch, Librarian

The Institute of Development Studies,
University of Sussex, Brighton

M. Carlos Fortin,
Deputy Director

M. Simon Maxwell,
Professor

Mr. M. Ropers,
Librarian

School of Development Studies,
University of East Anglia, Norwich

M. G. Coleman,
Professor

Mr. I. Livingstone,
Professor

Mr. P.R. Baker,
Professor,
Acting Director of the Overseas Development Group

Mr. S.D. Biggs,
Professor

Belgium

General Administration for Cooperation and Development

M. Doumont,
Director General, Agriculture.
M. Doline, Chief of Service, Agriculture.
Ms Loir, Agronomist.

International Association of Rural Development

Mr. Noël Plattau,
Director General

Canada

International Development Research Centre

Dr. David King,
Associate Director,
Social Science Division.

In this first phase, team members interviewed a number of CIDA employees with a view to tracing the historical evolution of IRD within the Agency: members would like to extend their sincere thanks to them. In the second phase of the project dealing with 7 Canadian projects, team members will conduct in-depth interviews with the various individuals responsible for these projects.

United States of America

Department of Agriculture

Dr. Morris Solomon,
Director,
Development Project Management Centre (DPMC),
Office of International Cooperation and Development.

Dr. Merlyn H. Kettering,
International Training Administrator,
Development Project Management Center,
Office of International Cooperation and Development.

USAID

Dr. Gary Hansen,
Policy Division USAID.

Dr. Derick W. Brikerhoff,
Management Specialist.

Development Alternative Inc (Washington)

Dr. George Honadle,
Director,
USAID — IRD Project.

International Institute of Food Policy (Washington)

Dr. J. Mellor,
Director.
Dr. S. Wanmali.
Dr. R. Ahmed.

France

Fund for Aid and Cooperation (FAC)

Michel Cassée, Director, Rural Development.
Jean-Marie Funel, Evaluation Group.

Ministry of Agriculture and Association of Volunteers for Progress

Guy Herledan

AMIRA (Research Group for the Improvement of Methods of Investigation in the Rural African Environment)

M. Rene Halu,
Secretary General, AMIRA.
Mrs. Danielle Rayssignier,
Researcher.

Central Fund for Economic Cooperation

Robert D. Hirsch,
Charge de Mission,
DAO/PSE.

IRFED

Roland Colin,
Director.

IRAM (Institute for Research and Application of Development Methods)

Dominique Gentil.
Michel Barneau.

Japan

Ministry of Foreign Affairs

Mr. Kazuyoshi Umemoto,
Development Cooperation Division.

Economic Planning Agency

Mr. Satoshi Kawamoto,
Deputy Director.

Overseas Economic Cooperation Fund (OECF)

Mr. Takeo Matsuzawa,
Head, Administration Division.

Mr. Tooru Nomura,
Project Coordination Division.

Japan International Cooperation Agency (JICA)

Mr. Takashi Nakano,
Senior Planning Officer.

Mr. Satoshi Iwakiri,
Public Relations Officer.

Mr. Hidetoshi Takama,
Agricultural Economist.

The Netherlands

Ministry of Foreign Affairs

Directorate General for International Cooperation (DGIS)
Mr. W. Zevenbergen, Head Sector Management Unit (DGIS/SMA)
Mrs. S. Manger Cats, Agriculture Advisor (DGIS/SMA)

Ministry of Agricultural and Fisheries (LV)

Directorate Agricultural Assistance to Developing Countries (AHO)
Mr. J.H. Athmer, Agronomist — Agricultural Projects and Programmes.
Mr. R.A. Van Raalte, Agronomist — Rural Development.

Royal Tropical Institute (KIT)

Mr. J.G. Ohler, Coordinator Rural Development.
Mr. K. Tuinenburg.
Mr. J.T. Broekhuyse, Sociologist, Cultural Anthropologist.
Mr. Streefland.
Dr. K. Harteveld, Agricultural Economist, Department of Agricultural Research.

International Agricultural Centre (IAC)

Mr. A.H. Haak, Director.
Mr. W. Oosterberg, Deputy Director.
Mr. N. Roling, Rural Sociologist — Small Farmer Development Team.
Mr. J. Boushuis, Agronomist.
Mr. L.J. Van Veen, Agronomist.

International Institute for Land Reclamation and Improvement (ILRI)

Mr. F.E. Schulze, Director.
Mr. P. Van Stekelenburg, Rural Sociologist.

Euroconsult

Mr. C.H. Steenwinkel, Senior Consultant.

Sweden

SIDA (Swedish International Development Authority)

Dr. Johan Holmberg,
Director,
Agriculture Division.

Dr. Gus Edgren,
Vice-President, Regional.

International Institute for Rural Development Uppsala University

Dr. Niels Isaklson,
Director.

Switzerland

Swiss Development Cooperation Agency (DDA)

Dr. R. Wilhem,
Director of DDA.

Mrs. Cornaz Immila,
Head of Policy Division.

Mr. Paul Egger,
Latin American Region.

Mr. Risaz Andri,
Francophone Africa.

Mr. L. Bigler,
Development, Economic and Agriculture Division.

Mr. Hanz Schellenberg.

University Institute for Studies in Development (IUED) GENEVA

Jacques Forster,
Director.

Jean-Pierre Gontard,
Chief of Study and Project Services.

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

A.D.B. (Manila)

Dr. W. Tackle,
Director,
Rural Development Division.

Dr. Gene M. Owens,
Rural Institutions Specialist.

Dr. A.T. Peterson,
Senior Evaluation Officer.

Dr. Anthony C. Voutaj,
Development Policy Officer.

Mr. Bruce Murray,
Evaluation Officer.

Mr. Roger I. Gale,
Project Economist.

International Labour Organization (ILO) Geneva

Dr. Peter Dunkel,
Director, Rural Development Division.

M. Samir Radwan,
Project Supervisor.

Mr. Gerald Schwab,
Senior Evaluation Officer.

Mr. Dahram Ghai,
Head of Manpower
Planning Service.

Mr. C. Ritchfer,
Manpower Planner.

EEC Agricultural Infrastructure Division (Brussels)

Mr. Huber.
Mr. Chambon.
Mr. Lougheed.

FAO (Rome)

Dr. E. Ghonemy,
Deputy Director,
Rural Division (EHS)

Mr. Rafael Moreno,
Director,
Rural Development Division (EHS)

Dr. R. Clark,
Rural Development Officer.

Dr. Ramakrishnan,
Consultant,
Rural Development Organization (ESH)

Dr. N.J. Newiger,
Senior Officer,
Cooperatives and Rural Organization (ESH)

Dr. Ruth Finney,
Chief,
Home Economics and Social Programmes (ESH)

Dr. Edgermark,
ESH Division.

Mr. Mulugetta Bezzabeh,
Rural Development Officer (ESH)

Mrs. A. Aydin,
Senior Adviser,
Field Programme Development Division.

Mr. Ayasi,
Chief,
Programme Evaluation Service.

Mr. Paul Ojermark,
Coordinator People's Participation Programme (ESH)

Mr. Kato,
Programme Evaluation Service.

FED (Brussels)

Dr. C. Van der Vaeren,
Director of Evaluation.

Dr. Hellmut Eggert,
Evaluation Division.

Interamerican Development Bank (Washington)

Luciano Barraza,
Chief,
Division Desarrollo Agropecuario.

Mauricio Herman,
Head Social Development Division.

Francisco Lecuona,
Economist,
Agriculture Sector.

Santiago Sindich,
Specialist,
Agriculture Sector.

Roberto Misrahi,
Specialist,
Social Projects Division.

Brian Northgrave,
Alternate Executive Director,
Canadian Delegation to IDB.

IFAD (Rome)

Dr. Mensah,
Vice President, Operations.

Dr. G. Assiz,
Vice President.

M. Domingos Donidas,
Director, Latin American.

OECD (Paris)

Albert Simmantov,
Director, Agricultural, Fisheries and Nutrition Directorate.

David Juckes,
Chief,
Seed Types and Agricultural Machinery,
Rural Development.

Roman Bernaud,
Chief, Section II,
Belgium, EEC, US, France, Italy, Japan, Netherlands, Switzerland Development Cooperation Directorate.

Peter Aicher,
Chief, Section I,
Belgium, EEC, US, France, Italy, Japan, Netherlands, Switzerland Development Cooperation Directorate.

Mr. Francis Wells,
Division Chief,
Aid Management Division,
Belgium, EEC, US, France, Italy, Japan, Netherlands, Switzerland Development Cooperation Directorate.

Mr. John White,
Chief, Section I,
Aid Management and Evaluation,
Belgium, CEE, US, France, Italy, Japan, Netherlands, Switzerland Development Cooperation Directorate.

Mr. Jean-Roger Herrenschmidt,
Division Chief,
Aid Policy Study Directorate,
Belgium, EEC, US, France, Italy, Japan, Netherlands, Switzerland Development Cooperation Directorate.

Mrs. Nicole Massignon,
Belgium, EEC, US, France, Italy, Japan, Netherlands, Switzerland Development Cooperation Directorate.

M. Georges Bourgoignie,
Special Advisor,
Club du Sahel.

M. Serge April,
Advisor,
Permanent Delegation of Canada to the OECD.

UNESCO (Paris)

Dr. Arsenio O. Gagni,
Chief of Division,
Literacy, Adult Education and Rural Development.

Dr. P. Mhaiki,
Project Manager.

Dr. M. Pandey,
Project Coordinator.

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development, Geneva

Solon Barraclough,
Director.

Pierre Spitz,
"Director for Asia of the Nutritional and Social Systems Project".

Matthias Stiefel,
Director, Research Project on Participation.

World Bank (Washington)

Donald Pickering,
Assistant Director General, Agriculture.

World Food Council (Rome)

Mr. Paul Kelloway,
Assistant Director,
Policy Coordination & External Relations.

World Food Program (Rome)

Mr. W. Bernsdale,
Assistant to Executive Director.

Mr. Fabian Holder,
Director of Evaluation.

Mr. R. Cashin,
Director of Operations.

OTHERS

Gaetan Lavertu,
First Secretary,
Embassy of Canada, Brussels.

Andre Levasseur,
Americas Division, CIDA, on leave in France (IRFED).

Mr. Iwata,
Analyst,
Canadian Embassy, Tokyo.

Le Développement Rural Intégré

L'état de la question — 1982/83

Maxime A. Crener
Gaston Léal
Robert LeBlanc
Brigitte Thébaud

Canada

Le Développement Rural Intégré

L'état de la question — 1982/83

Maxime A. Crener
Gaston Léal
Robert LeBlanc
Brigitte Thébaud

Canada

Quatre spécialistes de diverses disciplines pertinentes au développement rural intégré ont produit ce rapport suite à un mandat de l'Agence canadienne de développement international; le Bureau des conseillers en gestion (Ministère des approvisionnements et services, Canada) y a apparié sa collaboration.

Les opinions et les idées exprimées dans le rapport sont celles des auteurs et ne réflètent pas nécessairement les opinions et les politiques officielles de l'Agence.

Les auteurs apprécieraient tout commentaire de la part des lecteurs. Ils peuvent les faire parvenir à:

Agence Canadienne de Développement International
200 Promenade du Portage
Hull, Qyebec
Canada

SOMMAIRE

Le développement rural intégré: État de la question

En conformité avec le mandat établi et tout en tenant compte de ses limites propres, le présent rapport tente de répondre aux interrogations soulevées par la mise en pratique du Développement rural intégré (DRI) pendant les deux dernières décades dans les pays en voie de développement. La perspective retenue ici peut paraître incomplète car le champ d'investigation a porté principalement sur les donateurs majeurs de la Communauté internationale sans couvrir de façon formelle des pays récipiendaires.

Les axes méthodologiques qui sous-tendent la recherche sont essentiellement de deux ordres: d'une part une revue analytique de la littérature existante sur le sujet, d'autre part une grille d'entrevue auprès de 150 personnes (administrateurs, décideurs, chercheurs et praticiens du DRI) réparties à travers une trentaine d'agences bilatérales et multilatérales d'aide ainsi que des instituts de recherche.

Le présent document s'articule autour de quatre chapitres formant une trame cohérente partant de l'origine du concept DRI pour dégager ensuite les lignes de force de sa pratique, ainsi que les réorientations évolutives adoptées au fil des années.

Le *premier chapitre* dégage d'abord la problématique à laquelle a été confrontée l'agriculture et le développement rural des pays en voie de développement face aux théories économiques classiques basées sur les effets multiplicateurs de l'investissement afin d'induire la croissance. Très rapidement la théorie de la percolation (trickle down) appliquée malgré tout au développement rural, domaine qui recouvrait une réalité plus vaste que la production agricole seulement, laissait entrevoir des résultats peu encourageants pour les masses paysannes. Les auteurs définissent alors le développement rural et s'attardent à montrer les efforts déployés pour traduire en une politique plus opérationnelle les facteurs issus de l'articulation entre productivité agricole accrue et développement agri-

cole proprement dit, pour créer comme le soulignait Mosher, «progressivement une structure rurale». Ces préoccupations se sont alors inscrites dans les priorités des bailleurs de fonds internationaux et les crédits accordés à ce nouveau champ d'intervention ont pris une part croissante de l'aide publique au développement. En effet, pour pallier aux difficiles conditions économiques et sociales des groupes les plus démunis des populations rurales, une canalisation appropriée de l'aide internationale était nécessaire. Les auteurs montrent que le DRI est alors rapidement apparu comme une *méthode stratégique* privilégiée de développement rural dans le cadre de projets d'aide visant à traduire dans la pratique l'intégration des facteurs identifiés. Malheureusement les résultats espérés n'ont pas toujours été satisfaisants et l'effort porté sur le DRI, parfois considéré comme la panacée, a été confronté par sa pratique à des écueils majeurs.

Ainsi, dans un *deuxième chapitre*, les auteurs dressent une liste de sept facteurs d'échec, liste non exhaustive certes, mais réflétant un consensus de la part des agences de financement. En effet, même si l'ensemble des analyses confirme l'extrême difficulté de généraliser des conclusions et des leçons spécifiques à l'échelle d'un pays ou d'un continent, l'observation critique tend cependant à révéler au-delà des situations locales certaines similitudes reflétées justement par les sept facteurs suivants:

1. Les groupes cibles ne sont pas homogènes,
2. Les options technologiques ne correspondent pas toujours aux motivations des groupes cibles et aux contraintes du milieu,
3. Répartition équitable des revenus et des bénéfices: mythe ou réelle faisabilité?,
4. Les stratégies gouvernementales de conception et d'exécution des projets ne représentent pas nécessairement les aspirations et les intérêts des groupes cibles,
5. Le facteur humain et social est trop souvent négligé,
6. Les projets sont conçus de façon rigide en fonction d'un environnement économique, politique et institutionnel trop idéalisé,
7. Les entités organisationnelles créées ou existantes ne favorisent pas une gestion de projet efficace et efficiente.

Dès lors, dans un *troisième chapitre*, les auteurs s'efforcent de comprendre l'origine des obstacles communément rencontrés par la

pratique du DRI et arrivent à la conclusion que ce qu'il faut remettre en question ce n'est pas la stratégie de développement rural intégré mais plutôt *la façon dont elle a été appliquée*, c'est-à-dire les approches et les outils pratiques dont elle s'est servie. Il semble en effet pour les auteurs que, de l'avis de la majorité des donateurs, c'est avant tout la méthode de conception et de planification largement utilisée dans le cadre des projets DRI qu'il faut modifier (méthode dite du photocalque ou «blue print approach»). La pratique de cette méthode a entraîné en effet certaines règles méthodologiques auxquelles devaient se conformer le profil et la conception des projets DRI.

1. Le projet a une durée de vie très limitée,
2. Les secteurs et les activités du projet sont choisis dans un temps relativement court et sur la base de données rapidement disponibles,
3. Le projet spécifie à l'avance et de façon rigoureuse le contenu et le déroulement (dans le temps et dans l'espace) des activités,
4. Le projet est programmé pour implanter, en conformité avec le plan et l'échéancier établis, des activités qui interviennent dans un environnement extrêmement instable.

Ces règles, lorsque appliquées dans des milieux marginaux, complexes et réfractaires au processus de développement, conduisaient souvent à l'application rigide et mécaniste de plans pré-établis et inaptes trop souvent à réagir et à s'adapter aux changements et à la dynamique du milieu humain et naturel.

Pour sortir de cette impasse les auteurs analysent alors dans un *quatrième chapitre* la démarche essayée, encore de façon expérimentale par certaines agences, et tracent les cinq principes moteurs qui définissent une nouvelle approche au DRI:

1. Intervention simple, à moyen terme et à l'échelle réduite au départ,
2. Constante interaction entre la planification, l'exécution et l'évaluation (process approach),
3. Analyse dynamique et compréhension approfondie du milieu,
4. Participation accrue des groupes cibles dans les prises de décision,
5. Diversification et renforcement dans le soutien apporté à la capacité locale d'organisation institutionnelle, publique et privée (existante et/ou spontanée).

Ces principes directeurs ne forment pas en soi une recette à succès du DRI mais mettent en évidence la nécessité d'une planification itérative (process approach) menant à un apprentissage progressif et dynamique de l'environnement des projets DRI. Dans la pratique, cette démarche innovatrice, se traduit par les donateurs qui l'ont adaptée, par la recherche d'un compromis méthodologique entre l'approche photocalque et l'approche de processus itératif. Ce compromis donne à la planification sa véritable dimension: *une attitude de réflexion stratégique permettant également l'apprentissage de la gestion dans des environnements turbulents.*

En conclusion les auteurs montrent que l'introduction de tels mécanismes dans le processus de l'aide canadienne nécessiterait sans nul doute une modification non seulement des procédures, mais également l'émergence d'un nouveau type de gestionnaire, à mandat élargi et aux responsabilités conséquentes, pouvant agir dans un espace décisionnel et d'exécution redéfini et assoupli.

LES AUTEURS

Maxime A. CRENER, I.E.P., M.B.A., M.P.A., Ph.D., est professeur agrégé à la faculté d'Administration et jusqu'à récemment (1979-1982) directeur adjoint de l'Institut de Développement et de Coopération Internationale de l'Université d'Ottawa. Il est diplômé des universités d'Aix-Marseille, Lille, Laval et Harvard. Il a travaillé d'abord comme spécialiste du marketing dans l'industrie du plastique et ensuite dans une compagnie internationale d'édition. Plus tard, à titre de conseiller, il a travaillé en Europe, aux États-Unis et au Canada. Depuis, président d'une société de conseillers en administration, il a mené de nombreuses études, et a dirigé des projets dans différentes parties du monde (Amérique Latine et Afrique en particulier). Il est auteur et co-auteur de nombreux articles scientifiques et de sept livres publiés au Canada, États-Unis, France et Belgique. Ses intérêts actuels combinent le développement international et le management international ainsi que l'analyse industrielle et stratégique. Maxime Crener siège à titre d'administrateur dans différentes sociétés canadiennes et étrangères.

Gaston LÉAL, B.Sc., (Agric.), B.Sc. (Génie), M.Sc., (Éco. Agr.), est conseiller en sciences agro-économiques. Diplômé de l'Université de Concepcion (Chili) et de Guelph en Ontario, il a d'abord enseigné à l'Université de Concepcion pour ensuite travailler dans le secteur privé, dans les firmes et organismes para-publiques se spécialisant dans l'économie rurale et la planification agricole. Depuis 1973, il est intervenu dans le domaine de l'évaluation et de la planification des projets ruraux et agricoles pour divers organismes canadiens, y inclus l'Université de Guelph et le Centre de Recherches du développement international. Coopérant dans un projet de Développement Rural Intégré en Colombie, de 1979 à 1980, M. Léal est maintenant conseiller à son propre compte offrant ses services dans les domaines de la planification, de la mise en application et de l'évaluation des projets de développement rural. Auteur de plusieurs articles sur le développement et sur les problèmes ruraux et agricoles, M. Léal est aussi conférencier dans le domaine agricole.

Robert N. LEBLANC, B.Sc., M.B.A. est présentement directeur adjoint du Bureau des conseillers en gestion du Ministère d'approvisionnement et des services. Directeur d'un important projet de rationalisation de la gestion de projet, M. LeBlanc est un spécialiste dans le domaine de la gestion des programmes et des projets internationaux. Diplômé des universités de Moncton et de Dalhousie, où il s'est spécialisé dans le commerce international et la recherche opérationnelle il a d'abord enseigné dans ces deux institutions avant de travailler dans l'élaboration des politiques d'échanges internationaux canadiens lors des négociations du GATT. Délégué du Canada auprès du Conseil de

Coopération Douanière à Bruxelles et Secrétaire du Conseil Canadien sur les Tarifs Douaniers (pour le GATT), il a ensuite dirigé une équipe d'agents responsables du développement des politiques de commerce international dans un ministère fédéral. Depuis 1976, M. LeBlanc agit comme conseiller responsable d'un projet d'élaboration et d'introduction de systèmes de management au sein d'une agence d'aide internationale. Auteur de plusieurs articles sur la gestion de projets, conférencier international en gestion et en systèmes, M. LeBlanc fut récipiendaire en 1980 du «Outstanding Achievement Award» du gouvernement canadien «pour avoir contribué d'une façon exceptionnelle et remarquable à l'excellence de la fonction publique».

Brigitte THÉBAUD, B.A., B.Sc., (Eco.), Prodev, (IDIC), D.E.S.S., diplômée des universités d'Ottawa et de Paris, (IEDES-Sorbonne). Mlle Thébaud s'est d'abord intéressée aux problèmes de la réforme agraire en Amérique du Sud. Se spécialisant ensuite dans les problèmes d'économie rurale en Afrique, elle a travaillé pendant cinq ans à l'Agence Canadienne de Développement International, dont près de trois ans sur le terrain au Sahel. A partir de 1981, Brigitte Thébaud agit comme consultante indépendante dans le domaine du développement rural et de l'évolution de projets. Ses champs d'intérêts actuels portent sur l'évolution des systèmes traditionnels sous l'influence des projets d'aide.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
INTRODUCTION		1
PREMIÈRE PARTIE	Du développement au développement rural intégré: origine et historique	5
DEUXIÈME PARTIE	Les leçons de la pratique: 7 facteurs d'échec	17
TROISIÈME PARTIE	La remise en cause: stratégie inapplicable ou mauvaise méthode d'application?	47
QUATRIÈME PARTIE	Vers une nouvelle approche du développement rural intégré: 5 principes moteurs d'intervention	59
CONCLUSION		73

ANNEXES

I	Références bibliographiques	77
II	Bibliographie générale	81
III	Liste des interlocuteurs rencontrés	89

INTRODUCTION

«... le Développement Rural Intégré est une idéologie en quête d'une méthodologie»...

V.W. Ruttan

Bien que la tentation soit grande, nous éviterons les dogmes et les recettes sur le développement rural intégré. Les expériences dans ce domaine sont en effet nombreuses, les échecs aussi. Sans dénigrer les pratiques en usage depuis deux décennies et tout en nous abstenant du language un peu trop diplomatique des organisations internationales ou des donateurs bilatéraux, il est important de faire un effort de réflexion ainsi qu'une analyse sereine sur le concept, la pratique et la portée du développement rural intégré (DRI).

Les interrogations sous-jacentes sont les suivantes: comment le DRI se conçoit-il? Comment l'organise-t-on? Quelle est la part de responsabilités prise par les hommes qui sont censés en être les exécutants et les bénéficiaires?

Pour répondre à ces questions nous avons mené des entrevues auprès de 150 personnes environ: administrateurs, décideurs, chercheurs et praticiens du développement rural intégré, répartis à travers une trentaine d'agences bilatérales et multilatérales d'aide et d'instituts de recherche.

Le temps limité imparti à cette étude et la longueur volontairement restreinte du présent document a certainement conduit à des raccourcis inévitables, à des perspectives partielles et à des nécessités de synthèse risquant parfois de dénaturer une réalité fort complexe.

Ce sont là des handicaps dont il faudra se rappeler à la lecture de ce rapport, en retenant que nous avons surtout cherché à l'enrichir d'éléments de réponse aux préoccupations de la haute direction de l'ACDI, en matière de politique, de stratégie et d'«opérationnalisation» du développement rural intégré. Pour ce faire, nous sommes partis de la définition et de l'historique du DRI pour dégager ensuite les lignes de force de sa pratique et les réorientations qu'elles entraînèrent, souhaitées et dans certains cas adoptées par la Communauté internationale.

L'intention première de ce document est de présenter un état de la question le plus complet possible, qui ne prétend cependant pas résumer une réalité universelle. En effet, en conformité avec les termes du mandat, le champ d'analyse a été restreint à un échantillonnage représentatif des agences de financement et des instituts de recherche[1] sans inclure cependant des pays récipiendaires. Néanmoins, afin de pallier à cet inconvénient, nous avons rencontré au sein d'agences régionales et

[1]Une liste exhaustive de ces interlocuteurs est présentée à l'annexe 3.

d'instituts de recherche, des représentants de ces pays. Notre méthode de recherche pour les besoins de cette étude a consisté, à travers une revue de la littérature et de nombreuses entrevues non directives, à s'interroger sur la validité du concept DRI et sur ses problèmes d'application. Les conclusions auxquelles nous avons abouti et qui sont présentées dans ce rapport constituent un consensus d'opinions de la part de la majorité des donateurs sur leurs expériences et leur perception du développement rural intégré.

PREMIÈRE PARTIE

DU DÉVELOPPEMENT AU DÉVELOPPEMENT RURAL INTÉGRÉ: ORIGINE ET HISTORIQUE

«Nous n'avons pas tant point besoin de théorie que d'expérience. Laquelle est la source de toute théorie».

R.D. LAING

Les économistes de l'école classique ne cessent d'être confrontés aux paradoxes que soulèvent les phénomènes culturels et socioéconomiques dans les sociétés rurales préoccupées avant tout de leur survie et de leur autosubsistance. En effet, en partant des hypothèses classiques et néo-classiques de la croissance économique, on avait espéré, grâce à «l'analogie de l'investissement industriel» dans le secteur agricole, que le développement de l'agriculture[1] aurait eu un effet d'entraînement permettant d'améliorer les conditions économiques et sociales des masses paysannes. A une croissance de la productivité agricole correspondrait un surplus et l'on pouvait compter sur le «cercle vertueux» des effets multiplicateurs pour donner enfin de meilleures conditions aux ruraux. Or, dans la pratique, l'application de ce principe de théorie économique donnait trop souvent des effets inverses et pervers.

L'absence de retombées significatives sur les masses rurales à partir de la croissance industrielle semblait en effet déboucher sur un «cercle vicieux» du développement où:

- la non-création d'un marché de consommateurs handicapait l'expansion industrielle,
- peu de débouchés étaient ouverts à ceux qui étaient forcés de quitter la campagne par suite de la pression démographique grandissante sur le capital terre,
- peu d'emplois urbains étaient en mesure d'absorber l'exode rural.

Dans cette impasse[2], et compte tenu qu'environ 60% de la population mondiale vivait dans les villages, le *développement* ne pouvait donc être que *rural*. En dépit des trois principales approches mises en œeuvre dans certains pays[3] que soulevait d'ailleurs la théorie économique du dévelop-

---

[1]Le développement agricole consiste à relever progressivement et successivement les goulots d'étranglement limitant les accroissements de production et de bien-être dans les campagnes. Le niveau de l'activité agricole est déterminé selon le principe de la loi des minima ou loi des facteurs limitants selon laquelle le facteur le plus limitant fixe le niveau de l'activité. [MELLOR: 1961, KOTTER: 1974, DUPRIEZ: 1977]

[2]Voir en particulier les travaux de Bruce F. Johnson et John W. Mellor «The Role of Agriculture in Economic Development» *AER*, LI (1961), pp. 565-93.

[3]*Technocratique:* emphase sur la modernisation par la technologie, l'efficience de la gestion et la croissance du PNB; *réformiste:* le système peut fonctionner en introduisant une fonction de distribution équitable des revenus; *radicale:* le développement ne s'accomplit que par un changement social rapide et une redistribution du pouvoir politique.

pement[1], ce constat d'un nécessaire développement rural devenait le dogme nouveau de la bureaucratie internationale.

Cette attention portée à la nouvelle problématique du développement rural était également renforcée par la montée de la conscience historique du «mal développement» attribuable à une perspective de croissance linéaire et indéfinie trop axée sur les besoins individuels solvables. Enfin, l'optimisme de plus en plus déçu de la prescription du transfert de technologie dans les pays du Tiers-Monde, issue de la philosophie du Plan Marshall des années 50, confirmait la nécessité, dès les années 60, de se pencher davantage sur l'organisation des ressources afin de combler le vide créé par la technologie improprement implantée dans les PVD.

Ce n'est pourtant qu'au début des années 1970 (de façon encore très confuse) que l'analyse des éléments administratifs et organisationnels impliqués par les projets en relation avec leurs milieux complexes et diversifiés d'intervention fut prise en considération. Et c'est seulement vers la fin de cette même décennie que les problèmes de gestion du développement remettaient peu à peu en question la vision planificatrice du haut vers le bas élaborée dans les vingt dernières années. Pour des raisons d'équité et de justice économique et sociale, la Communauté internationale (réunions de la FAO, OCDE, CEE, etc.) prenait alors conscience qu'à travers le développement rural il devait être possible de remédier aux conséquences néfastes de la théorie du «trickle down»[2]. En filigrane au développement rural se dessinaient déjà deux approches divergentes (qui se traduisirent ultérieurement dans des modèles politiques opposés), l'une privilégiant le raccordement de sociétés agraires plus productivistes à l'ensemble des économies nationales (approche intégrationniste)[3], l'autre préférant l'émergence de secteurs ruraux davantage indépendants des autres secteurs économiques et dont le développement serait auto-entretenu («self-sustained»).

---

[1]Pour une synthèse pertinente voir Derek Healey «Development Policy: New Thinking about an Interpretation», *Journal of Economic Literature*, X. 3, (1972) pp. 757-97.

[2]Comme le souligne à cet égard P. Spitz dans «*Il faut manger pour vivre*», PUF 1981, p. 17 «La théorie de la percolation (trickle down) me semble excellente à partir du moment où son champ analogique est exploré dans toute son étendue. Parler de percolation de l'eau dans le sol signifie simplement que l'eau passe d'une couche du sol à une couche inférieure à proportion inverse de la capacité de rétention de la couche supérieure. L'histoire du monde montre que les groupes sociaux dominants ont une forte capacité de rétention. Il ne faut pas, s'étonner dès lors que les groupes sociaux dominés ne reçoivent qu'une fraction très faible, ou même nulle de ce que l'on appelle par une autre analogie naturelle «les fruits de la croissance».

Mais qu'est-ce en fait ce développement rural sur lequel les pays donateurs désiraient baser leurs efforts de coopération avec le Tiers-Monde et fonder une politique cohérente d'espoir pour désenclaver la misère des peuples?

Dès la fin des années '60, A.T. Mosher, [1966, 1969, 1971], dont les travaux et l'influence sont reconnus de tous les économistes et spécialistes de la Communauté internationale, établissait clairement à partir d'une analyse de système, l'articulation existant entre le développement agricole et le développement rural à partir de 5 facteurs majeurs d'accroissement de la productivité agricole intensifiés par 5 accélérateurs de développement agricole.

---

[3]Cette approche, qui était particulièrement défendue par McNamara, considérait en particulier que le développement rural constituait un moyen d'accroître les revenus des paysans, moyen dont l'objectif ultime visait à incorporer les masses paysannes tant dans le système économique global (raccordement) que dans les systèmes où la croissance économique ne se produit que lorsque l'on atteint une plus grande productivité et qu'il y a augmentation des revenus individuels. Voir également le dernier rapport de la Banque Mondiale 1982 dont la vision moins optimiste de la part de W. Clausen, reflète le préoccupant état de l'agriculture dans le Tiers Monde, malgré un certain succès dans l'augmentation de la production agricole qui se révèle soit trop inégalement répartie, soit annihilée par les effets de l'accroissement démographique.

AUGMENTATION DE LA PRODUCTIVITÉ AGRICOLE	DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
5 FACTEURS:	**5 ACCÉLÉRATEURS:**
1. Marchés pour les produits de la ferme.	1. Éducation en développement.
2. Changement constant de technologie.	2. Crédit à la production.
3. Disponibilité sur place de provisions et d'équipement.	3. Action en groupe de la part des fermiers.
4. Stimulants à la production pour les fermiers.	4. Amélioration et développement des terres agricoles.
5. Transport.	5. Planification nationale du développement agricole.

EFFET D'ENTRAÎNEMENT D'UN PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT RURAL

(Adapté de A.T. Mosher, 1969.)

Il faut souligner que, de par leur nature, les dix facteurs clefs identifiés par Mosher sous-tendent implicitement l'intégration d'activités ayant comme objectif, non seulement la croissance économique du secteur agricole, mais aussi l'amélioration de la qualité de la vie paysanne. En s'appuyant sur une série de politiques et de moyens permettant alors de créer «progressivement une structure rurale,» la démarche préconisée par Mosher en 1969 jette les bases d'une définition du développement rural et introduit déjà l'idée que ce développement rural, par essence, est intégré.

Vers la même époque les contradictions évidentes de la révolution verte[1] et certaines expériences désastreuses de croissance économique déséquilibrée et de marginalisation subséquente de fractions importantes de la population rurale obligeaient de plus en plus à concevoir des interventions s'adressant directement, de façon préférentielle et sélective, aux segments les plus pauvres et les plus démunis de la société rurale.

[1] L.R. Brown, *Seeds of Change: The Green Revolution and Development in the 1970's*, N.Y., Praeger, 1970.

Il n'est donc pas étonnant, si la Banque Mondiale peu de temps après, définissait le développement rural comme: «une stratégie visant à améliorer la condition économique et sociale d'un groupe humain particulier, celui des campagnards démunis. Le développement doit profiter aux plus pauvres de ceux qui ont à gagner leur vie dans les campagnes et parmi lesquels on trouve de petits propriétaires, de petits fermiers et les sans terre»[1].

En admettant l'évidence que la pauvreté est issue d'une multitude de causes, le développement rural se présente donc comme un *système* d'interactions de nombreuses activités qui, si l'on veut atteindre les objectifs de productivité, de croissance et d'amélioration de qualité de vie doivent être *soigneusement agencées* dans le temps et dans l'espace.

Le développement rural n'est cependant pas une *politique sociale* de lutte contre la pauvreté qui réduit les personnes concernées au rôle de subventionnés chroniques.

En effet, qu'il s'agisse d'une démarche intégrationiste ou d'une démarche de développement auto-soutenu, tous les donateurs sont maintenant d'accord que les groupes ruraux visés doivent être à la fois les principaux acteurs et les bénéficiaires privilégiés d'un processus de développement qui implique, dans la pratique, la réalisation d'activités diversifiées et coordonnées:

- organisation des marchés et stimulation de la production agricole,
- création d'emplois non agricoles au moyen d'investissements privés et publics,
- mise sur pied d'un système efficace de prestation, de services sociaux et de production,
- modification du régime foncier,
- investissement en infrastructure pour l'agriculture,
- mesures destinées à lever les contraintes au dynamisme propre de la population cible,

[1]Banque Mondiale: *Rural Development*, Washington, 1975. Il faut signaler que ce document sectoriel à notre avis, ne prenait pas en compte certains éléments non agricoles et certains facteurs psychologiques et sociaux inhérents à tout processus de développement qu'il soit rural ou non. Pour mémoire notons également que ce document transcrit en termes opérationnels les principes de base du discours de MacNamara tenu à Nairobi en 1973.

– mise en place d'institutions appelées à exécuter des programmes de développement qui permettent au groupe cible de participer activement,

– coordination dans l'espace avec les plans régionaux et nationaux.

A partir du moment où le développement rural oblige à une approche considérant l'ensemble des facteurs de sous-développement, et mettant en place des activités complémentaires entre elles et permettant d'agir simultanément sur ces facteurs, la distinction entre développement rural et développement rural intégré devient si subtile qu'elle apparaît tautologique[1].

En effet, chacun reconnaît de plus en plus que le développement rural doit *être intégré*. Reste cependant à s'accorder sur la signification de ce dernier mot[2] dont l'emploi abusif pour désigner des domaines aussi divers que des secteurs, des institutions, des projets, des méthodes d'action ou des programmes[3] ne facilite guère sa clarification.

Ainsi que nous le préciserons dans la troisième partie de ce document, il ressort cependant de plus en plus que le DRI apparaît comme une *méthode stratégique privilégiée de développement rural* dans le cadre de projets d'aide visant à traduire dans la pratique l'intégration des facteurs identifiés. A cet égard, il semble que ce que l'on appelle intégration intersectorielle, institutionnelle, verticale ou horizontale ne sont en fait que des *outils de coordination*. Il n'est donc pas étonnant que le DRI ait été considéré par ailleurs comme une méthode nécessaire d'organisation et d'administration de l'intégration [HONDALE et Alii: 1980, MORSS: 1981]. Enfin, il faut souligner que de par son essence le DRI est apparu très tôt comme un double défi. D'une part le DRI reposait en effet sur une démarche complexe: intervention dans des régions marginales réfractaires au changement, visée intégrationniste multiple (espace, secteurs, institutions) et importance stratégique du facteur temps (durée, rythme,

---

[1] « . . . j'aimerais préciser que c'est une tautologie que de parler de développement rural intégré. Le développement rural, est par sa nature même un processus d'intégration . . . » Michel Doo Kingué, *Problèmes et priorités du développement rural en Afrique*, Actes du 9e Colloque de l'ICI, Université d'Ottawa, 1979, p. 16.

[2] Voir A. Zaman, *Basic Paper–Some Aspects of Integrated Rural Development*, Berlin Ouest, 1977, DSE/FAO. Voir également pour l'ACDI, G. Ouellette, *International Rural Development: An Urgent Priority*, p. 7, Proceedings du Colloque, 21-22 juin 1976, Agricultural Economic Research Council of Canada.

[3] Se référer en particulier à *«Approche intégrée au développement rural, à la santé et à la population»* OCDE, 1979.

cadence et opportunité des activités). D'autre part, parce qu'ils privilégiaient des régions en général marginalisées et aux ressources rares, les projets DRI opéraient souvent à *contre-courant* de la théorie classique des avantages comparés.

Afin de resituer dans le temps l'évolution du DRI, l'émergence et l'emboîtement de ces divers éléments, il faut historiquement remonter aux années 50 en Inde avec les premiers efforts «programmés» pour y vaincre la famine.

En effet, juste au début de la première décade du développement, une équipe de spécialistes de la Fondation Ford, en étudiant les moyens à prendre pour accroître la production de nourriture en Inde, en arrivèrent à l'élaboration d'un programme en dix points pour atteindre ce but.

Dans leur rapport, qui constituait l'«India's Intensive Agricultural District Programmes» ils ne faisaient en fait que confirmer ce qui avait été fait pendant les années 1950 en Grèce et dans certains pays d'Amérique latine, en particulier au Pérou. Il y avait au centre de ce vaste projet un faisceau d'activités renforcées et complémentaires appliquées à une région désignée. Cette intégration des activités fut très remarquée et établissait une différence majeure avec les approches antérieures classiques, dont celle du développement communautaire (voir en particulier les Entreprises Communautaires Paysannes en Amérique latine et en Afrique). De surcroît, l'articulation des activités de ce programme était renforcée par l'introduction d'un «paquet technique»[1] mieux adapté aux spécificités de la région choisie.

A cette époque, on ne parlait pas encore de façon systématique de «développement intégré», mais beaucoup plus d'une certaine volonté, dans un esprit de progrès, d'intégrer le rural pauvre aux sphères sociale et économique en l'envisageant comme un tout dans sa vie quotidienne. Cette réflexion amènera les agences des Nations-Unies vers les années 63/64 à prôner implicitement qu'à travers le développement des peuples, les pauvres doivent pouvoir bénéficier des effets d'une intervention coordonnée plutôt que confuse sur la vie des collectivités.

Ainsi, la programmation des activités du projet en Inde (IADP) permettait de franchir un pas important vers une mise en stratégie du

[1] Le paquet technique (ou technologique) consiste en un lot de techniques vulgarisées de façon simultanée, aucune des techniques n'ayant d'effet optimal si les autres ne l'accompagnent pas.

concept DRI, lequel allait naître officiellement et se faire connaître dans le monde entier avec le fameux projet Comilla[1] dans l'Est du Pakistan (Bangladesh). Les objectifs du projet Comilla (dont la Ford Foundation était également le maître d'œuvre) visaient à moderniser l'agriculture et à améliorer les conditions de vie rurale par la formation des paysans, la mise en place de coopératives et la promotion d'activités complémentaires par les services gouvernementaux.

Ainsi, pour la première fois, on remarque qu'avec Comilla émerge une «attaque intégrée» sur les contraintes de production et sur la coordination des services en zone rurale. L'image de cette intégration et les efforts déployés pour qu'une meilleure communication s'effectue entre les ruraux et les institutions modernisantes furent le facteur incontestable de la propagation du succès émanant de cette nouvelle approche.[2] Le succès apparent du projet Comilla qui coïncide avec la nouvelle pensée économique en matière de développement (croissance agricole et développement rural comme facteurs moteurs de l'amélioration de la productivité et d'une meilleure qualité de vie)[3] consacrait alors le DRI comme nouveau modèle stratégique de développement rural qui se concrétisait dans la pratique avec les projets Puebla (1967), Chilalo (1968), Lilongwe (1968) et Vihiga (1970).

Parmi cette première génération de DRI, le projet Chilalo (Chilalo Agricultural Development Unit/CADU) entrepris par la SIDA (Suède) en Éthiopie allait être l'exemple à suivre pour la communauté des donateurs et, en 1969, lors de la conférence de Moshi (UN 1971/42) apparaissait officiellement la première définition du DRI par les instances internationales. Cependant, les résultats décevants apportés par le CADU (croissance économique non-négligeable mais entraînant peu de changements sociaux) et par d'autres projets DRI soulevèrent en 73/74[4] de nouveaux débats au sein des autorités internationales portant particulièrement sur l'éviction paysanne au processus de participation et sur les distorsions dans la répartition des revenus induits par les projets. De surcroît, les signaux alarmants de la «révolution verte» déjà mention-

---

[1]Le projet était centré sur le district ou Thana et l'unité coopérative de base correspondait à la coopérative villageoise (Drishi Samabaya Samiti).

[2]Ce n'est que beaucoup plus tard dans des évaluations menées sur ce projet qu'on a remis en question son soi-disant succès. (Problème du transfert des richesses et du coût excessif).

[3]Voir en particulier J.W. Mellor, *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World*, Ithaca, CUP, 1976.

[4]Voir en particulier la Conférence Mondiale sur l'Alimentation de 1974.

nés précédemment, ainsi que des messages d'ordre politique (McNamara, Nairobi, 1973) et intellectuel (Communauté universitaire) conduisirent à une profonde redéfinition des axes d'intervention dans le domaine rural. Du côté canadien, l'ACDI semble rapidement adhérer à cette nouvelle conception du DRI et reconnaît à travers son guide sectoriel publié en 1976 la double nécessité d'augmenter la production agricole et de s'assurer que les bénéfices sociaux et économiques du développement profitent aux segments les plus pauvres du monde rural. Le DRI demeurait donc valable, mais il fallait remodifier sa stratégie selon les nouveaux critères mis de l'avant: équité, justice et croissance au profit des plus pauvres de la planète. A ces critères s'ajoutait bientôt de la part des donateurs le souci explicite de répondre aux besoins essentiels[1].

A la lumière de ces nouvelles préoccupations, le développement rural intégré se voit alors confirmer sa spécificité hautement sélective et orientée de façon préférentielle vers les populations rurales les plus pauvres dans une optique d'amélioration de leurs conditions de vie et de leur intégration dans un processus national de développement.

C'est alors qu'est lancée une nouvelle génération de projets DRI parmi lesquels les projets KIGOMA en Tanzanie, INVIERNO au Nicaragua et le BICOL RIVER aux Philippines.

Le DRI apparaît donc à l'heure actuelle comme une stratégie pratique de lutte contre la pauvreté. Or, la pauvreté ne peut être vaincue que par une lutte intégrée contre les facteurs qui la conditionnent et qui ont développé leurs racines dans la vie économique, sociale, culturelle et politique de la communauté. Le DRI se définit donc par rapport à cette intégration dont dépend sa réussite. Il se présente ainsi comme une stratégie de développement rural visant le déracinement de la pauvreté et son éradication ainsi que la rétention des populations rurales dans leurs régions d'origine et l'endiguement de l'exode rural. L'intégration consiste à considérer tous les facteurs (économiques, sociaux, écologiques, techniques, culturels), comme formant un tout.

---

[1]Aux États-Unis la consécration officielle de cette préoccupation par l'aide américaine survient en 1978 (United States Legislation Act) bien qu'elle soit l'aboutissement de la politique de distribution équitable des revenus pratiquée par l'USAID depuis 1973. Les pays membres de l'OCDE (CAD) adoptèrent quant à eux formellement et explicitement une stratégie de développement orientée sur les besoins fondamentaux à leur réunion d'octobre 1977. Il faut également ajouter l'engagement presque unanime pris lors de la Conférence Mondiale de l'Emploi en 1976, sur la nécessité d'une stratégie de développement axée sur les besoins essentiels.

Dans cette optique, le DRI se présente également comme une tentative de *stimulation et de motivation* de la population en intégrant la totalité du système rural (structures administratives, technologie, éducation, santé, nutrition, régime foncier, crédit rural, communications). De cette manière, le changement opéré dans l'un des secteurs au sein de la communauté se doit de produire des changements dans tous les autres secteurs (selon le principe des effets multiplicateurs ou des effets de levier) et finir ainsi par transformer tout le groupe rural.

Au-delà de la théorie du DRI sur laquelle les débats se poursuivent encore[1], la pratique a été cependant confrontée à des écueils majeurs qui ressortirent clairement de récentes rencontres internationales (XX^{e} Session de la Conférence Générale de l'UNESCO, 1978, Chapitre 6.A; Conférence Mondiale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, 1979).

En effet, malgré la volonté explicite des agences bilatérales et multilatérales de financement et des gouvernements locaux, vingt années de pratique et d'apprentissage du développement rural intégré par la Communauté internationale ont permis au cours des dernières années de dresser un bilan général qui est loin de correspondre aux expectatives de départ malgré d'énormes investissements. En 1982, à l'aurore de la troisième décennie du développement, l'heure est à l'évaluation critique du développement rural intégré au sein de la Communauté internationale.

Quelles en sont les conclusions majeures?

[1] Mentionnons à cet égard les nombreuses réunions régionales tenues par la FAO dans les années 1975 et 1976 où plus de 80 experts dans le domaine du DRI se rencontrèrent successivement à Colombo, Jakarta, Nairobi, Bogota et Lomé. Une conclusion majeure de la FAO fut la suivante: «The review of various concepts of rural development – *with or without the prefix integrated* – does not leave us with the comfortable feeling that a consensus on the concept is about to emerge». [FAO, 1978]

DEUXIÈME PARTIE

LES LEÇONS DE LA PRATIQUE: 7 FACTEURS D'ÉCHEC

«Les limites de mon langage sont les limites de mon monde».

WITTGENSTEIN

La pratique du développement rural intégré par les pays donateurs au cours des quinze à vingt dernières années s'est heurtée à de nombreuses difficultés qui ont plus souvent mené à des échecs, teintés de succès très partiels, qu'à une réussite systématique des objectifs fixés par les projets. Ce bilan ressort clairement du discours analytique tenu actuellement par l'ensemble des agences bilatérales, multilatérales et des institutions de recherche en développement: le développement rural intégré est séduisant, mais peut-il être concrètement opérationnalisé, en général et en particulier, dans le cadre de mécanismes bilatéraux ou multilatéraux d'assistance extérieure?

Pour répondre à cette question déterminante quant à un avenir possible du développement rural tiers-mondiste par le biais de l'aide étrangère, la pratique du développement rural intégré oblige à un examen en profondeur. Pour certains donateurs (Allemagne, France, Suède, Hollande) cette analyse introspective est relativement récente. Pour d'autres (Banque Mondiale, FED, USAID) elle a fait l'objet d'une évaluation continue, comparative et systématique portant sur des échantillonnages diversifiés de projets DRI.

A l'heure actuelle, l'analyse du développement rural intégré peut donc s'appuyer sur de multiples études de cas spécifiques (évaluations critiques de projets) et sur un nombre plus restreint de documents procédant d'une réflexion théorique et pratique sur un ensemble d'expériences.

De ces documents ressortent trois sources majeures à souligner:

- l'analyse exhaustive présentée en 1975 par la Banque Mondiale sur 17 de ses projets de développement rural en Afrique [UMA LELE: 1975],
- l'évaluation critique et comparative menée de juillet 1976 à novembre 1977 par le FED sur 10 de ses projets de développement rural intégré répartis dans 9 pays d'Afrique noire [DUPRIEZ: 1977],
- les documents d'analyse et de réflexion du DAI (Development Alternatives Inc., Washington) dont le mandat de quatre ans confié par l'USAID a porté sur l'identification, l'analyse et la synthèse des problèmes rencontrés par 21 projets DRI de l'aide bilatérale américaine répartis en Asie, en Amérique Latine et en Afrique.[1]

---

[1] Parmi les résultats de recherche publiés par le DAI, sont à retenir:

- *Développement Rural Intégré, le faire réussir?* DAI, Washington, juillet 1980;
- *Integrated Rural Development: Nine critical implementation problems*, DAI, Washington, February 1981;
- *Implementing Issues in Integrated Rural Development: a review of 21 USAID projects*, DAI, Washington, May 1981.

A cela, s'ajoutent les travaux réalisés par certains chercheurs spécialisés en développement rural intégré dans le cadre d'universités (Cornell, Harvard, Michigan State) et par des instituts de recherche en développement parmi lesquels:

- Settlement Study Center, Rehovot, (Israel),
- School of Development Studies, University of East Anglia, (Angleterre),
- International Center for Rural Development, Uppsala, Suède,
- International Food Policy Research Institute, Washington (États-Unis),
- International Agricultural Center, Wageningen (Hollande),
- Overseas Development Institute (ODI), Londres (Angleterre),
- Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Angleterre),
- Royal Tropical Institute, Amsterdam (Hollande),
- Institut de Développement de l'Université de Genève (Suisse),
- Agricultural Extension and Rural Development Center, University of Reading (Angleterre),
- Groupe de Recherche pour l'Amélioration des Méthodes d'Investigation en Milieu Rural Africain, AMIRA (Paris, France).

L'ensemble de ces analyses confirme l'extrême difficulté et le danger d'extrapoler et de vouloir appliquer l'enseignement de leçons spécifiques à un pays ou à un continent. En effet, si les difficultés les plus communément rencontrées par les projets DRI se manifestent en général assez clairement (souvent à travers des situations conflictuelles entre les divers intervenants), les origines de ces difficultés peuvent en revanche donner lieu à des interprétations multiples et contradictoires.

Il existe en effet une disproportion opacifiante entre le nombre relativement restreint d'outils d'intervention dont disposent les projets DRI et l'infinie diversité des situations politiques, institutionnelles, économiques, sociales et écologiques dans lesquelles ils doivent opérer. La déduction de la nature de la maladie, à partir de ses effets observables, est dès lors un lien difficile à établir avec certitude. Au seul niveau de la production agricole (où l'on pourrait s'attendre à des relations de cause à effet très simples), l'échec d'un programme de diffusion de semences à haut rendement en Afrique peut ainsi provenir de multiples causes pouvant relever à la fois et en même temps de facteurs:

- *conjoncturels:* les pluies ont été irrégulières après les semis et les récoltes insuffisantes ont entraîné le désintéressement des villageois,
- *économiques:* le revenu du paysan ne lui permet pas d'acheter chaque année de nouvelles semences,

- *organisationnels:* la nouvelle variété nécessite des soins supplémentaires (sarclage etc...) que le paysan et sa famille n'ont pas le temps d'effectuer,
- *culturels:* les paysans préfèrent les semences traditionnelles qui ont été introduites par l'ancêtre du chef de village.

Ces liens sont encore plus difficilement maîtrisables lorsqu'il s'agit d'activités à caractère social (éducation, santé maternelle et infantile) qui font référence à un ensemble de pratiques traditionnelles relevant davantage de l'anthropologie sociale que de simples problèmes d'organisation de projet. A cette complexe sphère sociale, vient enfin s'ajouter l'influence déterminante des contraintes physiques (richesse et pauvreté relatives des sols, ressources en eau etc...) et surtout de leurs modifications parfois imprévisibles en cours de projet (changements climatiques, dégradation subite de l'environnement naturel etc...).

Une lecture analytique de l'étendue des problèmes de conception, d'organisation et de «suivi» que rencontrent les projets DRI se heurte donc à:

- la difficulté d'isoler les effets induits par les projets des facteurs extérieurs et concommittants intervenant dans un milieu naturel et humain soumis à un ensemble d'autres influences déterminantes,
- l'importance de facteurs psychologiques et culturels dont l'identification et les poids respectifs sont délicats à établir,
- la diversité des facteurs agissant directement et indirectement sur les projets et rendant malaisée toute extrapolation des leçons observées d'un contexte à l'autre.

Pourtant, à travers la variété des situations observées, certaines similitudes sont frappantes. De plus en plus, les mêmes liens de cause à effet sont chaque fois mis en évidence et encouragent à dégager un certain nombre de constantes, déliées des conditions locales observées et permettant d'amorcer une réflexion de synthèse.

Cette réflexion, que nous avons menée auprès d'une trentaine d'agences de financement et d'instituts de recherche, nous a conduits à identifier et à analyser 7 facteurs majeurs d'échec actuellement perçus comme des éléments explicatifs et décisifs des obstacles et des contraintes rencontrés dans la pratique de terrain en développement rural intégré.

Le chiffre 7, déterminé pour faciliter une lecture de la problématique des échecs du DRI, n'est pas immuable en soi: (d'autres auteurs auraient pu s'arrêter à 5 ou s'étendre à 8 facteurs).

Néanmoins ces 7 facteurs tendent à recouvrir l'ensemble des variables explicatives sur lesquelles agences de financement et institutions de recherche ont établi un certain consensus d'opinion à partir de leurs expériences passées.

L'analyse qui suit s'est efforcée de faire ressortir pour chacun des facteurs les manifestations extérieures – possibles et fréquentes – de la déficience observée ainsi que les principaux éléments d'interprétation tirés de cette observation (diagnostic). La phrase titre résume la réflexion finale faite par la Communauté internationale sur le facteur identifié.

Il faut enfin souligner que l'ordre de présentation adopté ne correspond à aucune hiérarchisation des facteurs d'échec par degré d'importance critique et que leur séparation correspond plus aux nécessités de l'analyse qu'à la réalité du terrain qui met, au contraire, en relief leurs interactions permanentes.

LES SEPT FACTEURS MAJEURS D'ÉCHEC

FACTEUR 1: LES GROUPES CIBLES NE SONT PAS HOMOGÈNES

A. MANIFESTATIONS

A.1 Les structures coopératives mises en place sont rapidement contrôlées par les groupes traditionnels ou influents qui en limitent l'accès aux villageois.

A.2 Les innovations technologiques sont accaparées par une minorité de paysans progressistes qui étendent leur contrôle sur la terre et les moyens de production et les services offerts par le projet.

A.3 L'accès aux nouvelles ressources est filtré et / ou réparti inégalitairement par les élites locales.

A.4 La commercialisation des produits agricoles est monopolisée par un groupe de paysans et / ou de commerçants intermédiaires sans qu'il y ait redistribution équitable des bénéfices tirés.

A.5 Les villageois réagissent négativement aux interventions pourtant recommandées par les interlocuteurs du projet jugés représentatifs du groupe cible (chefs de village, présidents de coopératives).

A.6 Les femmes sont tenues en dehors de certaines activités du projet.

FACTEUR 1: LES GROUPES CIBLES NE SONT PAS HOMOGÈNES

B. DIAGNOSTIC

B.1 Les projets DRI visent à assurer non seulement un accès à des ressources nouvelles mais aussi et surtout un usage soutenu de ces ressources. L'absence d'une analyse raffinée des groupes cibles et des contraintes dans l'enchaînement accès-ressources-usage peut amener la concentration des bénéfices par des groupes minoritaires et la marginalisation du reste du groupe [PERRETT, LETHEM: 1980].

B.2 Les groupes cibles sont en effet perçus de façon erronée comme des communautés socialement et économiquement homogènes qui:
a) assureront un accès égalitaire aux biens et services fournis par le projet,
b) répartiront de façon équitable les revenus et les bénéfices induits par le projet.

B.3 La pratique révèle au contraire au sein de chaque groupe cible l'existence d'intérêts divergents et de positions différenciées qui peuvent centraliser, freiner ou dénaturer les effets bénéfiques des projets (situations de pouvoir, appartenance sociale et ethnique, situation des femmes, des commerçants, des paysans ayant déjà adopté des techniques modernes).

B.4 Dans leur conception, les projets DRI ne s'attachent donc pas assez à déterminer:
a) la situation respective et la dynamique interne sociale et économique de chaque groupe cible,
b) les effets différenciés des interventions du projet sur chacun des groupes et des sous-groupes identifiés.

FACTEUR 2: LES OPTIONS TECHNOLOGIQUES DE PROJET NE CORRESPONDENT PAS TOUJOURS AUX MOTIVATIONS DES GROUPES CIBLES ET AUX CONTRAINTES DU MILIEU

A. MANIFESTATIONS

A.1 Les paysans appliquent mal la technique proposée car elle impose des travaux additionnels (sarclage, etc...) qui entrent en confit, dans le calendrier cultural, avec les travaux requis par les autres cultures.

A.2 La culture attelée augmente la production agricole à court terme mais fragilise les sols vulnérables qui finissent pas s'éroder.

A.3 Les paysans n'utilisent pas les semences sélectionnées fournies par le service agricole car, combinées avec d'autres cultures (associations végétales), elles poussent moins bien que les semences paysannes traditionnelles.

A.4 Les agents de vulgarisation agricole maîtrisent bien les techniques de la culture cotonnière et caféière mais ne sont pas en mesure de solutionner auprès des paysans les problèmes liés aux cultures vivrières.

A.5 La technologie utilisée conduit à importer des biens manufacturés qui provoquent la régression de certains métiers artisanaux: forgerons, menuisiers...

FACTEUR 2: LES OPTIONS TECHNOLOGIQUES DE PROJET NE CORRESPONDENT PAS TOUJOURS AUX MOTIVATIONS DES GROUPES CIBLES ET AUX CONTRAINTES DU MILIEU

B. DIAGNOSTIC

B.1 Les options technologiques opérées par les projets DRI procèdent trop du mythe de la solution technique infaillible. Dans la pratique il apparaît que ces technologies:

a) ne sont pas toujours adaptées aux contraintes économiques (absence ou faiblesse des revenus disponibles pour l'achat d'intrants), écologiques (équilibre fragile des ressources homme-terre) et sociales (accès différenciés des groupes cibles au capital terre, part essentielle et souvent sous-estimée des femmes dans les activités agricoles),

b) peuvent avoir des effets négatifs sur le revenu, particulièrement dans le cas où le coût des intrants (engrais, pesticides) est élevé pour une production excédentaire destinée a un marché local rapidement saturé,

c) impliquent l'acquisition de produits manufacturés dont le coût sans cesse en hausse peut rapidement annuler la rentabilité des opérations et entraîner les paysans dans une dépendance et un endettement financiers,

d) peuvent entraîner dans certains cas la disparition d'emplois traditionnels (forgerons, menuisiers) et l'émigration urbaine par manque de revenus et d'alternatives d'emploi.

B.2 Les projets DRI s'appuient sur des paquets technologiques trop hâtivement constitués en dehors des réalités et des motivations des groupes cibles et d'une compréhension approfondie de leurs effets possibles sur le milieu humain et l'environnement naturel [BELSHAW: 1981].

B.3 Le caractère critique résidant dans le contrôle de l'accès et de l'utilisation de ces techniques est trop souvent omis. En l'absence de mesures correctives, ce contrôle peut être monopolisé par des groupes minoritaires et/ou aboutir à une concentration et à une privatisation des services de production sans qu'il y ait par la suite effet d'entraînement [McINERVEY: 1978].

FACTEUR 2: LES OPTIONS TECHNOLOGIQUES DE PROJET NE CORRESPONDENT PAS TOUJOURS AUX MOTIVATIONS DES GROUPES CIBLES ET AUX CONTRAINTES DU MILIEU

A. MANIFESTATIONS

FACTEUR 2: LES OPTIONS TECHNOLOGIQUES DE PROJET NE CORRESPONDENT PAS TOUJOURS AUX MOTIVATIONS DES GROUPES CIBLES ET AUX CONTRAINTES DU MILIEU

B. DIAGNOSTIC

B.4 *L'apport dans certains cas de technologies* mieux appropriées aux exigences du milieu et fondées sur une utilisation complète des ressources locales (moins coûteuses que les biens importés) et sur une amélioration plutôt qu'une substitution des techniques traditionnelles n'est pas assez souvent considérée. [DAWSON: 1978, STAVENHAGEN: 1975].

FACTEUR 3: RÉPARTITION ÉQUITABLE DES REVENUS ET DES BÉNÉFICES: MYTHE OU RÉELLE FAISABILITÉ?

A. MANIFESTATIONS

A.1 L'augmentation et la commercialisation de la production agricole donne naissance à une prolifération d'intermédiaires qui accaparent une portion substantielle des revenus générés par les paysans.

A.2 L'accès aux ressources (crédit agricole, intrants, unités mécanisées), aux services (santé, éducation, routes) et aux structures d'utilisation (groupements communautaires, coopératives) est contrôlé par les personnes influentes ou les élites traditionnelles.

A.3 Les écarts de revenus se creusent entre les exploitants progressistes premiers utilisateurs des nouvelles techniques et les autres exploitants plus réticents au départ, sans qu'il y ait nécessairement un effet d'entraînement par la suite pour ces derniers qui se heurtent, dans certains cas, au contrôle des moyens de production exercé par les paysans progressistes.

FACTEUR 3: RÉPARTITION ÉQUITABLE DES REVENUS ET DES BÉNÉFICES: MYTHE OU RÉELLE FAISABILITÉ

B. DIAGNOSTIC

B.1 A travers une politique de développement équilibré et de démarginalisation des groupes cibles visés, les projets DRI cherchent en général à:

a) assurer un développement équilibré de la zone qui évite dans un premier temps les disparités trop grandes et parfois irrémédiables de revenus et d'accès aux facteurs de production et aux services sociaux;

b) réduire dans la même région les disparités existantes (ou leur accroissement potentiel) entre les groupes marginaux et les groupes plus avancés (paysans progressistes utilisant des techniques modernes de culture).

B.2 Dans la pratique, un tel objectif est extrêmement complexe à atteindre, particulièrement dans les situations fréquemment rencontrées où:

a) l'accès aux ressources naturelles (terre, eau, forêt) est au départ inégalitaire et ne peut être changé que par des réformes que les gouvernements ne sont pas prêts à entreprendre;

b) les groupes cibles sont très différenciés et présentent des structures traditionnelles de pouvoir qui auront tendance à s'approprier une part démesurée des revenus et des bénéfices;

c) les mesures prises pour assurer une répartition équitable de revenus menacent les élites locales, tandis qu'il n'existe pas toujours de structures communautaires locales permettant une diffusion équitable des biens et services fournis par le projet (Ujamaa Villages, Tanzanie) [PERRETT, LETHEM: 1980].

B.3 Malgré l'absence ou la difficulté de concevoir et d'appliquer des critères infaillibles de choix de structures paysannes bénéficiaires à caractère égalitariste, ou d'activités de projet favorisant une distribution équitable des revenus et des bénéfices, les projets DRI ne s'attachent pas assez à répondre aux questions suivantes:

a) quels sont les principaux groupes à faibles revenus et quelles sont les stratégies qui leurs sont respectivement pertinentes?

b) quels sont les critères opérationnels de répartition équitable des revenus que les planificateurs et les vulgarisateurs peuvent utiliser?

FACTEUR 3: RÉPARTITION ÉQUITABLE DES REVENUS ET DES BÉNÉFICES: MYTHE OU RÉELLE FAISABILITÉ?

A. MANIFESTATIONS

B. DIAGNOSTIC

c) quels sont les effets du projet sur les interrelations entre le revenu monétaire et les autres sources de revenus indirects (consommation domestique des produits de l'exploitation, revenus d'appoint obtenus en dehors de l'exploitation et revenus réservés aux femmes)? [STAVENHAGEN: 1975]

FACTEUR 4: LES STRATÉGIES GOUVERNEMENTALES DE CONCEPTION ET D'EXÉCUTION DES PROJETS NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT LES ASPIRATIONS ET LES INTÉRÊTS DES GROUPES CIBLES

A. MANIFESTATIONS

A.1 Le programme de cultures de rente est implanté de façon autoritaire dans la région et réussit plus difficilement que prévu.

A.2 Le projet est conçu et orienté vers les cultures d'exportation génératrices de devises. A la fin du projet, les paysans reviennent aux cultures traditionnelles et se désintéressent progressivement des cultures de rentes.

A.3 Le gouvernement favorise une politique de bas prix des produits vivriers en ville qui compromet la rentabilité des efforts des paysans pour augmenter la production vivrière.

FACTEUR 4: LES STRATÉGIES GOUVERNEMENTALES DE CONCEPTION ET D'EXÉCUTION DES PROJETS NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT LES ASPIRATIONS ET LES INTÉRÊTS DES GROUPES CIBLES

B. DIAGNOSTIC

B.1 L'hypothèse de base trop souvent utilisée au cours de la conception et de l'exécution des projets est que les structures gouvernementales nationales, régionales et locales:
a) véhiculent le concensus des aspirations, des motivations et des contraintes des groupes cibles (conception),
b) défendent les intérêts des groupes cibles (exécution).

B.2 Très souvent, il apparaît dans la pratique qu'il n'existe pas nécessairement de loyauté fondamentale entre la bureaucratie et les groupes cibles. Il peut en effet apparaître des conflits d'intérêts importants et un décalage souvent difficilement avouable entre le désir des autorités gouvernementales à conserver certaines sphères d'influence (prix, crédit, commercialisation) et l'objectif de certains projets à confier et à déléguer, au niveau paysan, certaines de ces activités.

B.3 Les politiques agro-économiques des pays lorsqu'elles sont orientées vers l'acquisition de devises par le biais de cultures de rente peuvent être conflictuelles, dans certaines régions, avec l'orientation vivrière des groupes cibles.

B.4 Les liens traditionnels d'influence entre les représentants locaux du gouvernement et les élites locales peuvent constituer un écran dommageable entre le projet et les groupes cibles.

B.5 En l'absence fréquente de mécanismes institutionnalisés de concertation et de négociation entre les paysans et les autorités gouvernementales, les actions décidées unilatéralement rencontrent l'opposition, la réticence ou l'acceptation partielle ou temporaire de la part des groupes cibles.

FACTEUR 5: LE FACTEUR HUMAIN ET SOCIAL EST TROP SOUVENT NÉGLIGÉ

A. MANIFESTATIONS

A.1 Le projet intervient dans une région où des conflits ethniques récents rendent l'accès et la participation des groupes cibles difficiles.

A.2 Les liens de dépendance et les relations d'influence entre les paysans et les représentants locaux du gouvernement freinent le dynamisme et l'adhésion de la population à certaines activités du projet.

A.3 Les paysans refusent que leurs femmes s'occupent de l'élevage bovin, activité pourtant rentable.

A.4 Les structures traditionnelles de pouvoir aux villages contrôlent l'accès aux ressources fournies par le projet.

A.5 Au bout de deux campagnes agricoles, les paysans abandonnent la culture du coton et reviennent aux cultures vivrières.

A.6 Les services sociaux (santé, éducation) sont trop coûteux et/ou trop compliqués à obtenir (démarches, formulaires) pour les paysans qui se rabattent sur les pratiques traditionnelles plus facilement accessibles.

A.7 L'accès et l'utilisation des infrastructures sociales et de production sont contrôlés par les élites.

A.8 Les pratiques modernes diffusées (soins médicaux, nutrition) entrent en compétition avec les pratiques traditionnelles.

FACTEUR 5: LE FACTEUR HUMAIN ET SOCIAL EST TROP SOUVENT NÉGLIGÉ

B. DIAGNOSTIC

B.1 Les projets DRI, dans leurs conceptions, partent trop souvent du principe que:

a) les paysans sont intéressés au projet et prêts à y participer activement,

b) les méthodes traditionnelles (santé, approvisionnement en eau, production agricole) seront facilement et rapidement abandonnées au profit des innovations proposées.

B.2 La pratique montre au contraire que très souvent les projets se heurtent soit à une réticence, soit à une adhésion partielle seulement des bénéficiaires à certaines activités des projets.

B.3 En général les bénéficiaires sont peu ou pas représentés lors de la conception du projet. Les activités sociales et économiques retenues et les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés ne s'appuient souvent que sur une vision économique de la logique paysanne où les facteurs humains et sociaux sont peu présents.

B.4 Les projets interviennent dans des sociétés agraires souvent complexes dans leur organisation sociale et dans leurs réponses aux contraintes économiques et écologiques du milieu. Marginalisées par rapport aux circuits économiques modernes, leur économie relative de subsistance laisse peu de place au risque. Dans beaucoup de cas l'équilibre sera rompu si l'expérience technique menée par le projet est un échec. Dès lors les facteurs psychologiques de survie, d'équilibre du risque et de contrôle maximal des ressources et des contraintes de production peuvent intervenir de façon déterminante dans la réaction paysanne au changement proposé.

B.5 Or le diagnostic du milieu fait par le projet ne s'interroge pas assez sur:

a) les objectifs réels du milieu,

b) le comportement social et économique des présumés bénéficiaires,

c) la demande des groupes cibles vis-à-vis des biens et services offerts par le projet (certains échecs montrent qu'au départ cette demande était inexistante et l'est restée par la suite),

FACTEUR 5: LE FACTEUR HUMAIN ET SOCIAL EST TROP SOUVENT NÉGLIGÉ

A. MANIFESTATIONS

B. DIAGNOSTIC

d) la forme (investissements financiers, travail) et le volume d'investissement que les populations sont prêtes à investir dans le projet,

e) les contraintes économiques et sociales du milieu et leurs interrelations,

f) le nombre, la nature et l'importance des alternatives au changement (accès au crédit agricole traditionnel pratiqué par les commerçants vis-à-vis le système de crédit mis en place par le projet).

B.6 Pour des raisons de visibilité et d'intérêts mutuels (commercial) les projets mettent en place des infrastructures physiques démesurées par rapport à la capacité locale de financement (entretien, coûts récurrents) et qui négligent trop souvent les facteurs sociaux et culturels (pratiques traditionnelles vis-à-vis pratiques modernes de santé, nutrition, éducation etc...)

FACTEUR 6: LES PROJETS SONT CONÇUS DE FAÇON RIGIDE EN FONCTION D'UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL TROP IDÉALISÉ

A. MANIFESTATIONS

A.1 Le projet ne parvient pas à coordonner et à organiser la participation prévue des agences gouvernementales extérieures.

A.2 Par décision gouvernementale en cours de projet les unités de culture attelée doivent être achetées à la société d'État locale alors que ce matériel est mal construit et ne permet pas d'augmenter la production vivrière.

A.3 Les ministères techniques impliqués dans la réalisation du projet sont en conflit et les décisions sont sans cesse retardées.

FACTEUR 6: LES PROJETS SONT CONÇUS DE FAÇON RIGIDE EN FONCTION D'UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL TROP IDÉALISÉ

B. DIAGNOSTIC

B.1 Les projets DRI sont trop souvent conçus en prenant pour acquis des conditions idéales d'exécution et en surestimant la capacité d'absorption des institutions locales et des groupes cibles [CILSS, CLUB DU SAHEL: 1982]. Les objectifs de production sont fréquemment optimistes et les échéanciers de réalisation laissent peu de marge de manœuvre.

B.2 Dans la pratique, le projet est soumis à l'influence d'une infinie diversité de contraintes et de facteurs opposants parfois non prévisibles, et dont les effets sur le projet sont souvent difficiles à corriger. Il s'ensuit généralement:

a) un décalage important entre la phase de conception et le démarrage effectif des projets,

b) une estimation fausse de la durée des activités,

c) une hiérarchisation et un agencement inappropriés dans le temps (timing) de ces activités [CRAWFORD: 1981].

B.3 De façon générale, les projets ne tiennent pas assez compte dans l'établissement de leurs objectifs des divers scénarios de contraintes possibles. Il y a surtout absence de mécanismes souples d'abandon ou de réorientation rapide de certaines activités lorsqu'un changement dans le contexte économique social, politique ou institutionnel les rendent non productives ou sans effet (nécessité trop souvent de continuer un programme de production agricole alors que l'expérience vient de montrer qu'il n'est pas rentable pour les paysans). Il ressort également que les systèmes d'information et de suivi aboutissent plus souvent à l'accumulation de données qu'à leur interprétation et à leur effective réintroduction dans le projet en terme de leçons et de mesures correctives [HORSS, OGW: 1981].

FACTEUR 7: LES ENTITÉS ORGANISATIONNELLES CRÉÉES OU EXISTANTES NE FAVORISENT PAS UNE GESTION DE PROJET EFFICACE ET EFFICIENTE

A. MANIFESTATIONS

A.1 La centralisation du contrôle des activités et des déboursés par le ministère de tutelle du projet retarde les délais d'approbation des activités techniques et de réalisation des infrastructures.

A.2 Les responsabilités et les pouvoirs décisionnels sont éparpillés au sein de structures gouvernementales responsables ce qui paralyse le projet ou donne naissance à une hiérarchie parallèle et informelle (personnes influentes) des centres de responsabilité (distorsions des liens organiques hiérarchiques).

A.3 Le comité de coordination des services techniques régionaux est paralysé par l'absence de pouvoirs décentralisés et par la concurrence existant au niveau national entre les ministères techniques.

A.4 L'unité autonome de gestion du projet, créée en parallèle aux structures existantes, constitue un «état dans l'état» qui se désagrège à la fin du projet.

A.5 Chaque service technique défend et protège son propre programme à l'intérieur du projet et l'approche globale des activités est perdue.

A.6 L'assistance technique est fréquemment amenée à prendre des responsabilités exécutives.

A.7 La logique commerciale des bureaux d'étude les conduit à accepter des contrats d'assistance quelles que soient les conséquences pour l'avenir des actions.

A.8 L'assistance technique fonctionne très souvent d'une façon enclavée (constitue son propre réseau technique ayant ses propres moyens de fonctionnement).

FACTEUR 7: LES ENTITÉS ORGANISATIONNELLES CRÉÉES OU EXISTANTES NE FAVORISENT PAS UNE GESTION DE PROJET EFFICACE ET EFFICIENTE

B. DIAGNOSTIC

B.1 En tant qu'interventions régionales visant la masse et s'intégrant aux politiques nationales, la démarche naturelle dans l'organisation et dans l'exécution des projets DRI consiste à s'appuyer sur les structures gouvernementales existantes ou à les mettre sur pied lorsqu'elles sont absentes.

B.2 Dans la pratique, ce principe d'intégration révèle:
a) la concurrence fréquente entre les institutions gouvernementales intervenant dans le projet,
b) la difficulté de mettre sur pied ou de réorienter les structures administratives régionales vers une démarche polyvalente et intégrée lorsque leur mode de fonctionnement était auparavant sectoriel et cherchait à protéger l'autonomie du service,
c) la dispersion extrême des responsabilités, [MONTGOMERY: 1981]
d) l'importance déterminante et la diversité des influences sociales, politiques et ethniques au sein des institutions gouvernementales,
e) les intérêts conflictuels entre les personnes clefs au sein des institutions et entre les institutions et les groupes cibles, [MORSS, GOW: 1981].
f) la difficulté pour l'état de prendre en charge les coûts récurrents induits par le projet en l'absence de recettes récurrentes significatives au niveau du projet [CILSS, CLUB DU SAHEL: 1982].

B.3 Les difficultés rencontrées par chacun des différents types de structure organisationnelle expérimentée[1] confirme qu'il n'existe

---

[1]Essentiellement, le projet peut être confié à une:
— agence nationale (ex: Ministère de l'Agriculture),
— entité gouvernementale sous-nationale (administration régionale),
— agence de développement mise en place pour le projet par le gouvernement national,
— unité autonome d'administration de projet.
(*Développement Rural Intégré, le faire réussir?* DAI, op. cit.)

FACTEUR 7: LES ENTITÉS ORGANISATIONNELLES CRÉÉES OU EXISTANTES NE FAVORISENT PAS UNE GESTION DE PROJET EFFICACE ET EFFICIENTE

A. MANIFESTATIONS

B. DIAGNOSTIC

pas de modèle idéal d'intégration ou de non intégration des projets DRI aux institutions gouvernementales récipiendaires.

B.4 La stratégie d'assistance technique demande à être étudiée avec plus de soin au démarrage des projets. S'il y a nécessité d'assistance technique au projet il faut surtout tenir compte des conditions spécifiques dans lesquelles elle s'exerce [DUPRIEZ: 1977].

Ces 7 facteurs clefs d'échec, identifés le plus communément par les agences de financement, constituent les obstacles majeurs auxquels s'est heurtée la pratique du DRI. A partir de ces observations, la Communauté internationale s'interroge maintenant sur la validité du développement rural intégré en tant que stratégie applicable dans la réalité.

A quelles conclusions aboutit cette analyse critique?

TROISIÈME PARTIE

LA REMISE EN CAUSE: STRATÉGIE INAPPLICABLE OU MAUVAISE MÉTHODE D'APPLICATION?

«La machine agit, le monde rural réagit. La machine conçoit, le paysan participe ou pas. . . ».

H. EGGERS, Communauté Économique Européenne, Direction générale du Développement, entrevue, juin 1982.

L'ampleur et la complexité des écueils les plus communément rencontrés par les pays donateurs dans leurs projets DRI amènent la Communauté internationale à s'interroger sur la validité du développement rural intégré. Le DRI est-il une conception intellectuelle inapplicable dans la pratique?

Cette remise en question qui, pour beaucoup d'agences, doit décider de la réduction d'une part importante de leurs engagements financiers et stratégiques en développement rural soulève de nombreux débats [RICHTER: 1981, HUNTER: 1977, COHEN: 1980, MOSHER: 1976] à travers lesquels il se confirme de plus en plus clairement que:

a) le développement rural a comme objectif d'alléger la pauvreté et de développer les couches rurales défavorisées. En reconnaissant que la pauvreté n'a pas une seule mais une multitude de causes, l'objectif de développement rural oblige dans la pratique à une stratégie intégrant l'ensemble de ces facteurs dans leurs interactions. Donc, intrinsèquement, le développement rural est par définition intégrationiste car il oblige à intégrer tous les paramètres du monde rural;

b) le développement rural intégré constitue la stratégie privilégiée de développement rural dans le cadre de programmes d'aide accélérée devant toucher les populations rurales défavorisées, car cette stratégie remplit l'exigence d'une approche intégrant toutes les variables du milieu rural visé;

c) l'échec des stratégies antérieures[1] et la reconnaissance en conséquence de la nécessité d'intervenir plus directement en faveur des populations rurales marginales amènent la plupart des donateurs à confirmer que le développement rural (objectif) et le développement rural intégré (stratégie) doivent être soutenus[2].

d) ce qu'il faut remettre en question ce n'est pas la stratégie de développement rural intégré mais la façon dont elle a été appliquée, c'est-à-dire les approches et les outils pratiques dont elle s'est servie. Par exemple:

---

[1]Projets sectoriels nationaux et/ou régionaux avec effets attendus de percolation («trickle-down») en faveur des couches défavorisées et marginales.

[2]Leur abandon est clairement ressenti comme un pas en arrière que les donateurs pourtant ne recherchent pas, à moins d'y être poussés sous l'effet de pressions internes (chômage, coupures budgétaires) qui les obligent à une révision de la répartition de leurs engagements entre les projets à caractère commercial et sectoriel, et ceux visant les populations défavorisées et marginales (cas de certains donateurs comme l'Angleterre).

- pouvait-on réussir des projets DRI sans mécanismes efficaces de participation des groupes cibles dans l'exécution, mais aussi et surtout dans la conception et la planification des activités?
- les projets DRI n'ont-ils pas trop souvent conduit à l'application mécaniste de schémas de développement conçus artificiellement en dehors du milieu?

Ce n'est pas un hasard si ces deux questions fondamentales, soulevées de façon critique par la Communauté internationale, nous envoient de préférence à la planification plutôt qu'à l'exécution et à l'évaluation des projets DRI. En effet, les pays donateurs ont constaté que les écueils rencontrés dans la pratique provenaient davantage de planifications déficientes que d'une incapacité trop fréquemment prétendue des pays hôtes à les réaliser. De plus, par définition, un processus de planification bien mené doit permettre de cerner et de réagir face aux variables critiques d'exécution. Il est à cet égard significatif que l'évaluation majeure menée par la Banque Mondiale de ses interventions en développement rural s'intitule: «The *design* of rural development, lessons from Africa» [UMA LELE: 1975].

Au niveau bilatéral cet examen critique a été le fait de nombreux donateurs et particulièrement de l'Allemagne (GTZ), de la France (FAC), de la Hollande, de la Suède (SIDA) et de l'USAID dont les recherches du DAI[1] ont apporté de nombreux éléments de réflexion.

De façon très généralisée parmi les organismes d'aide, cette analyse rétrospective a peu à peu appelé l'attention sur la méthode de conception et de planification qui a été largement utilisée dans le cadre des projets DRI jusqu'ici: la méthode du photocalque[2] («blue-print approach»).

Les chercheurs fournissent au planificateur les données nécessaires à l'élaboration d'un plan régional de développement. L'exécution de ce plan est confiée à un organe administratif (expatriés, structures locales ou société privée). Une cellule d'évaluation analyse les effets du projet et informe le planificateur, à la fin du cycle de projet, des impacts atteints comparativement à ceux espérés au début.

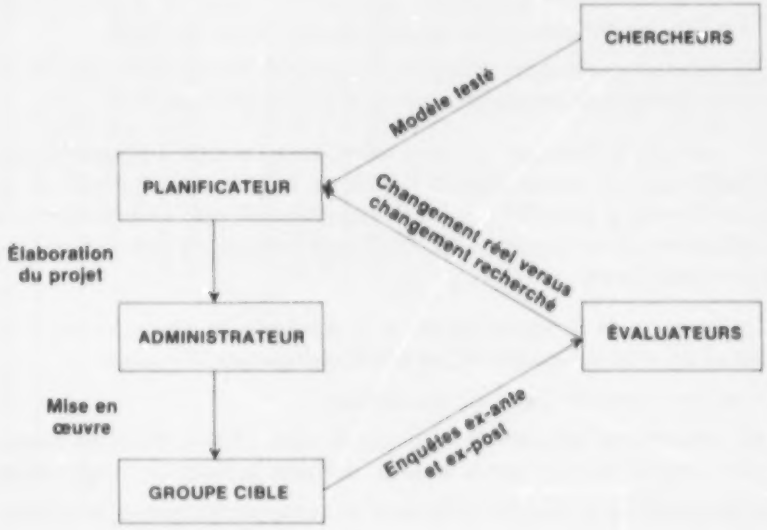
---

[1]Développement Alternatives Inc.: groupe de chercheurs établi il y a 4 ans par l'USAID afin de suivre et d'évaluer un large éventail de projets DRI, financés par l'aide américaine, et d'en tirer les principales leçons en matière de développement rural intégré.

[2]Image obtenue par contact sur une surface sensible d'un dessin transparent (tech.).

En conséquence «le projet présente des objectifs définis, une durée de vie arrêtée et une spécification précise des ressources requises... les objectifs peuvent prendre différentes formes mais leur trait commun est qu'ils sont *finaux*. L'atteinte des objectifs marque la fin et le succès du projet» [PASITAM 1977].

Donc de façon schématique, cette méthode se présente de la façon suivante:



(Adapté de D. Korten: 1980)

L'utilisation répandue de la méthode du photocalque dans le contexte du développement rural intégré ramène aux nombreux avantages qu'elle présente pour les agences bilatérales et multilatérales, ainsi que pour les gouvernements récipiendaires:

a) la durée de la phase de planification des projets est courte (quelques semaines à quelques mois), ce qui permet d'obtenir rapidement le financement de projets «brûlants» à haute implication commerciale, politique, diplomatique ou répondant à des situations jugées critiques[1].

b) la programmation pré-établie des activités dans le temps permet d'établir un budget et d'en prévoir les déboursés annuels.

c) la fixation par avance d'objectifs quantifiés permet d'en calculer et d'en défendre la rentabilité auprès des services financiers.

Cependant, la pratique de cette méthode a entraîné certaines règles méthodologiques auxquelles devaient se conformer le profil et la conception des projets DRI. Selon de nombreux donateurs, ces exigences conduisaient inévitablement aux écueils que nous avons identifiés dans la section précédente.

En fonction de la nature même de la méthode du photocalque, il en résultait en effet les quatre règles méthodologiques suivantes:

- le projet a une durée de vie très limitée,
- les secteurs et les activités du projet sont choisis dans un temps relativement court et sur la base de données rapidement disponibles,
- le projet oblige à spécifier à l'avance, et de façon rigoureuse, le contenu technique et social, l'organisation administrative (structure et gestion) des activités ainsi que leur déroulement dans le temps,
- le projet est programmé pour implanter, en conformité avec le plan et l'échéancier établis, des activités intervenant dans un environnement inévitablement perturbé par des variables instables et influentes (politiques, sociales, économiques, écologiques, institutionnelles).

Les effets sur les projets de chacune de ces règles de base peuvent être résumés dans les tableaux qui suivent.

---

[1] Il faut souligner à nouveau que l'objectif explicite de développement des masses rurales défavorisées a émergé, dans les années 50, de situations critiques de famine et de pauvreté dans certains pays qui conduisaient naturellement à une volonté d'agir vite de la part des donateurs (impact rapide) et de commencer rapidement (courtes durées de planification des projets).

ANALYSE CRITIQUE DES EFFETS DE LA MÉTHODE DU PHOTOCALQUE SUR LES PROJETS DRI

RÈGLE MÉTHODOLOGIQUE	EFFETS SUR LES PROJETS
1. Le projet a une durée de vie très limitée.	1.1 Le projet DRI est conçu comme une intervention à la pièce qui cesse après 5 à 10 ans alors que l'évolution du milieu nécessite plusieurs décennies. Les horizons de temps entre le projet et son environnement sont différents et inconciliables dans la majorité des cas.
	1.2 Soumis à une contrainte de temps, le projet doit rapidement atteindre des objectifs trop optimistes et qui surestiment la capacité de changement du milieu et l'engagement des bénéficiaires (temps, argent, risque) et des institutions (ressources humaines, contrepartie financière, réformes structurelles).

ANALYSE CRITIQUE DES EFFETS DE LA MÉTHODE DU PHOTOCALQUE SUR LES PROJETS DRI

RÈGLE MÉTHODOLOGIQUE	EFFETS SUR LES PROJETS
2. Les secteurs et les activités du projet sont choisis dans un temps relativement court et sur la base de données rapidement disponibles (études, statistiques, sources officielles, ou, dans les meilleurs cas, projets pilotes).	2.1 Les choix décisifs (secteurs d'intervention, activités à réaliser) sont faits rapidement et en vase clos à partir de données souvent statiques et privilégiant les informations factuelles (études des sols, etc. ...) par rapport aux analyses sociales (sociologie, anthropologie). 2.2 L'analyse des groupes cibles et du facteur social et humain est insuffisante. Les activités sont définies et justifiées (rentabilité) en s'appuyant sur une vision simplifiée du milieu socio-économique qui définit trop rapidement une unité de référence («l'exploitation traditionnelle») dont la structure moyenne et les comportements (sur lesquels se fondent les activités du projet) sont supposés se vérifier pour l'ensemble de la région. 2.3 Les projets pilotes tendent à recommander des activités testées dans un milieu trop restreint, artificiellement contrôlé et qui sont ensuite difficilement généralisables [ANCEY: 1976, UMA LELE: 1975]. 2.4 Par souci de rapidité, la planification puise trop souvent dans les thèmes techniques classiques (culture mécanisée, semences sélectionnées, etc. ...) sans chercher à identifier à partir d'une compréhension du milieu des alternatives techniques valables [DUPRIEZ: 1977].

ANALYSE CRITIQUE DES EFFETS DE LA MÉTHODE DU PHOTOCALQUE SUR LES PROJETS DRI

RÈGLE MÉTHODOLOGIQUE	EFFETS SUR LES PROJETS
3. Le projet spécifie à l'avance et de façon rigoureuse: • le contenu technique et social des activités, • le déroulement détaillé des activités dans le temps (échéancier) et dans l'espace (emplacement des services, choix des zones de démarrage), • les indicateurs objectifs et quantifiables permettant de conclure à la production des extrants prévus, • la structure organisationnelle et la méthode de gestion et d'administration à implanter.	3.1 La diversité et l'étendue géographique des activités obligent à mettre en place des structures complexes d'organisation qui sont soit des unités autonomes, soit des structures intégrées aux services gouvernementaux nationaux et ou régionaux et ou locaux. Dans les deux cas, la permanence après-projet de ces structures est limitée par leur artificialité (unités autonomes) ou les coûts récurrents qu'elles entrainent (structures intégrées). 3.2 Concevoir un système efficace d'organisation des activités et de production des extrants devient le défi majeur du planificateur qui met en second plan l'analyse approfondie et le choix justifié des extrants et des activités nécessaires et suffisantes pour la production de ces extrants. Par exemple l'organisation d'un projet cotonnier devient plus importante que de savoir a) si les paysans sont intéressés à cultiver du coton b) si les moyens retenus pour le faire sont adaptés aux motivations et aux contraintes du milieu. 3.3 La production des extrants devient le souci principal des exécutants (gestion par les extrants). La vulgarisation tend à être un encadrement directif destiné à convaincre les paysans que les choix opérés par le projet sont justes et doivent être appliqués [DAI: 1981, KORTEN: 1980, WHYTE: 1981]. Elle met trop l'accent sur les aspects de production agricole et n'élargit pas assez son horizon aux techniques d'entretien et de protection de l'environnement (sol, forêt, eau) [DUPRIEZ: 1977]. Préoccupée

ANALYSE CRITIQUE DES EFFETS DE LA MÉTHODE DU PHOTOCALQUE SUR LES PROJETS DRI

RÈGLE MÉTHODOLOGIQUE	EFFETS SUR LES PROJETS
4. Le projet est programmé pour implanter, en conformité avec le plan et l'échéancier établis, des activités qui interviennent dans un environnement inévitablement perturbé par des variables instables et influentes (politiques, sociales, économiques, écologiques, institutionnelles).	de produire à tout prix les extrants, la direction du projet permet rarement une remise en question par la population cible des choix de départ. Pour aller plus vite, le projet a tendance à se reposer sur les paysans progressistes et innovant rapidement. Une partie importante de la population touchée par le projet est laissée peu à peu en dehors sans qu'il y ait répartition équitable des revenus et des bénéfices induits. 4. Le projet doit faire des hypothèses implicites et simplifiées sur les réactions de l'environnement, des bénéficiaires et des institutions et minimise l'importance et le nombre des variables susceptibles de compromettre l'exécution et même l'utilité de certaines des activités. Dans la pratique cependant: • les structures mises en place ne sont pas toujours acceptées et tolérées par les bénéficiaires (coopératives mal conçues, structures de projet complexes et trop dirigistes), • l'efficacité des structures est compromise par le manque de coordination et de décentralisation des services gouvernementaux (compétence institutionnelle mal appréhendée), • les groupes cibles ne sont pas homogènes et réagissent de façon différenciée au projet avec des degrés divers de participation, • l'environnement se modifie de façon imprévue avec des effets parfois pervers (sols fragiles déstabilisés par la mécanisation, régression des nappes d'eau par l'implantation de forages trop nombreux, etc...).

En se fondant sur cette analyse la majorité des donateurs s'accorde à reconnaître que, malgré l'existence de quelques succès, la méthode de planification utilisée jusqu'à présent pour les projets DRI doit être jugée sévèrement. On l'estime sans prise sur la compréhension du milieu, sur la réponse à ses besoins et sur l'encouragement à la participation des bénéficiaires et à leur développement auto-soutenu. Il s'agit essentiellement d'une méthode de macro-planification régionale dont le caractère hautement exécutoire et dirigiste n'autorise aucune souplesse d'adaptation en cours d'exécution. Cette rigidité intrinsèque transparaît clairement de la sophistication et du détail des plans d'exécution qui deviennent une bible obligatoire de référence pour les responsables. L'impact limité des mécanismes d'assouplissement introduits dans certains projets (système de «suivi» rapproché et d'information) a permis également de confirmer que les programmes établis dans le cadre de ces projets se prêtaient difficilement à une remise en question et que les leçons tirées du suivi et des évaluations périodiques aboutissaient rarement en cours d'exécution aux réorientations recommandées. Les rectifications mineures sont admises. Les changements majeurs de trajectoire du projet sont rejetés et les cas existent de projets menés à terme malgré une non pertinence mise à jour dès le début de leur exécution.

A bien des égards, cette méthode de planification conduit donc insensiblement à «faire du développement malgré le paysan» [DUPRIEZ: 1977].

Pour sortir de cette impasse, plusieurs agences (principalement bilatérales) adoptent une nouvelle démarche en essayant de redéfinir des méthodes mieux appropriées afin d'appréhender, de façon plus réaliste et plus proche du milieu, le développement rural intégré.

Cette démarche est la nouvelle approche de ces donateurs. Quelles en sont les principes sous-jacents?

QUATRIÈME PARTIE

VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DU DÉVELOPPEMENT RURAL INTÉGRÉ: 5 PRINCIPES MOTEURS D'INTERVENTION

«Qui veut faire de grandes choses doit penser profondément aux détails».

PAUL VALÉRY

Au cours des toutes dernières années, les faiblesses de plus en plus évidentes de la méthode de planification utilisée («blue-print approach») et l'insurmontable rigidité d'exécution qu'elle entraînait, ont amené quelques pays donateurs à imaginer et à tenter d'appliquer une nouvelle démarche en développement rural intégré.

Certains des choix ainsi faits imposent des changements importants et parfois radicaux dans la façon de planifier, d'exécuter et d'évaluer le DRI.

Le degré d'avancement dans la conception, l'approbation officielle et la pratique de cette nouvelle démarche varie selon les donateurs. A cet égard il importe de souligner qu'au cours des dernières années certaines agences de financement (parmi lesquelles l'ACDI) ont appliqué l'un ou plusieurs de ces principes dans le cadre de récents projets DRI sans qu'il y ait nécessairement référence à une nouvelle approche explicite et officielle de développement rural intégré. Certains d'entre eux (Suède, Belgique, Asian Development Bank) ont établi des lignes directrices énoncées en termes généraux; d'autres, parmi les grands bilatéraux (France, Allemagne, Hollande, États-Unis) ont poussé plus loin l'analyse et ont défini — dans certains cas approuvé — des méthodes précises qui sont actuellement appliquées sur une base expérimentale principalement en milieu africain et asiatique.

Ces méthodes peuvent diverger mais toutes reposent sur cinq dénominateurs communs d'intervention, qui ne sont pas seulement le fruit d'une conception intellectuelle et normative de ce que «devrait être» le DRI, mais également d'une leçon pratique tirée par les agences d'aide: l'expérience acquise tend à montrer que les seuls succès en développement rural intégré ont été obtenus jusqu'à présent lorsque l'un, ou plusieurs des 5 principes suivants étai(ent) respecté(s):

Principe 1:

Intervention simple, à moyen terme et à échelle réduite au départ,

Principe 2:

Interaction entre la planification, l'exécution et l'évaluation,

Principe 3:

Analyse dynamique et compréhension approfondie du milieu,

Principe 4:

Participation accrue des groupes cibles dans les prises de décision, dans l'exécution et dans l'évaluation,

Principe 5:

Diversification et renforcement dans le soutien apporté à la capacité locale d'organisation institutionnelle, publique et privée (existante et / ou spontanée). (Institutional Capacity Building)

Dans le passé, ces principes ont donc constitué d'une certaine façon, les facteurs de succès que les donateurs retirent de leur expérience en DRI. Pour l'avenir, ils sont les principes de plus en plus moteurs d'une nouvelle approche au développement rural intégré. Les caractéristiques de cette approche relèvent non plus d'une planification rigide par le haut («blue print approach»), mais considèrent la planification comme un processus itératif permettant la constante réorientation du projet à partir des réactions observées dans son environnement *direct* et *indirect*. Selon cette démarche («process approach») le plan n'est pas seulement un outil mais se transforme en une attitude de réflexion stratégique générant sans cesse l'action.

Ainsi que l'indiquent les tableaux suivants, chacun de ces principes entraîne des implications au niveau du profil des projets DRI (durée, degré de complexité et niveau d'interactions) et au niveau des méthodes d'organisation des agences donatrices et des structures locales d'accueil (souplesses d'exécution, de décentralisation, de participation).

PRINCIPE 1: INTERVENTION SIMPLE A MOYEN TERME ET A ÉCHELLE RÉDUITE AU DÉPART

La complexité et le rythme lent d'évolution du milieu obligent à simplifier au départ l'intervention dans un espace géographique restreint et sur un horizon de temps allongé.

AVANTAGES

— Le rythme de développement du milieu et l'horizon du projet ne sont plus en conflit dans la planification et l'exécution.

— La simplicité des activités choisies et la taille réduite de l'intervention favorisent la confiance et la participation des groupes cibles et permettent de mieux contrôler les variables critiques intervenant dans la réparation des revenus [DAI: 1981, CHAMBERS: 1978].

— L'intégration inter-sectorielle au lieu d'être pré-établie, est réalisée graduellement au rythme de la diversification et de l'extension géogra-phique progressive des activités. La simplification et la taille restreinte du projet obligent à définir clairement une hiérachisation des activités prioritaires.

— L'intégration du projet aux institutions gouvernementales se fait progressivement, ce qui permet de tester et d'améliorer de façon très graduelle a) leur capacité de coordination inter-sectorielle b) leurs relations avec les groupes cibles c) la validité des mécanismes de participation existants ou mis en place à l'occasion du projet.

IMPLICATIONS PRATIQUES

— Nécessité pour les pays donateurs et récipiendaires de s'impliquer financièrement et politiquement dans des interventions de longue haleine (10 à 20 ans).

— Faible visibilité de départ du projet (infrastructures réduites, activités restreintes géographiquement).

— Au début, les effets de complémentarité et les économies d'échelles (avantages théoriques du DRI classique) sont faibles [KROPP: 1982].

— Faible implication initiale des services gouvernementaux dans l'exécution du projet.

PRINCIPE 2: CONSTANTE INTERACTION ENTRE LA PLANIFICATION, L'EXÉCUTION ET L'ÉVALUATION

La planification n'est plus la conception pré-établie d'un schéma de développement mais au contraire un processus constamment réévalué et réorienté par l'exécution.

AVANTAGES

— La planification est un processus souple et constant d'investigation des facteurs moteurs et ralentissants d'examen pratique de solutions possibles qui doivent être rapidement réorientées ou abandonnées en cours d'exécution (learning process approach).

— Les options techniques et sociales du projet se confirment graduellement à la lumière de l'exécution et après vérification dans le milieu des hypothèses avancées [WISCONSIN: 1981] (sequential, incremental, rolling, planning).

— Le projet peut réagir rapidement aux contraintes identifiés et rectifier au besoin sa trajectoire.

— Les groupes cibles sont davantage en mesure de participer aux prises de décisions et à la définition du projet.

IMPLICATIONS PRATIQUES

— Le projet n'intervient pas sur la base d'un plan rigide pré-établi mais en fonction de lignes directrices souples. La définition progressive du projet par l'action implique au départ:

a) l'imprécision du contenu technique, social, et institutionnel du projet,

b) la difficulté ou l'impossibilité d'une évaluation précise des ressources financières globales requises au départ et de leur rentabilité sociale et économique (analyse coût-bénéfice),

c) la fréquente révision en cours d'exécution des postes budgétaires suite à la fermeture ou au lancement d'activités.

— La planification doit être donc ouverte au cours des premières années après lesquelles le contenu du projet se précisera (secteurs, activités) ainsi que sa structure budgétaire (déboursés mieux prévus).

PRINCIPE 3: ANALYSE DYNAMIQUE ET COMPRÉHENSION APPROFONDIE DU MILIEU

La complexité du milieu oblige à une analyse et à une compréhension détaillée et dynamique du milieu naturel, social, humain, politique et institutionnel touché.

AVANTAGES

— La meilleure compréhension des variables et des contraintes du milieu ramène les objectifs du projet à un niveau réaliste d'exécution et permet une approche différenciée des différents groupes cibles contrôlant mieux les facteurs critiques d'accès-usage des ressources et de distribution des revenus et des bénéfices.

— Combinée avec les leçons tirées constamment de l'interaction planification-exécution, l'étude du milieu est associée à l'action (learning process approach).

— Le projet est moins amené à faire des hypothèses implicites sur le comportement du milieu qui sont ensuite démenties par la pratique.

IMPLICATIONS PRATIQUES

— L'analyse approfondie du milieu est une tâche et doit trouver un compromis entre l'étude classique de faisabilité (quelques semaines) et l'analyse anthropologique (10 à 20 ans). Les principales options identifiées par les agences bilatérales et les instituts de recherche sont:

- Rapid Rural Appraisal (Institute of Development Studies, Sussex University, England). [CHAMBERS, 1980].
- ESAM, Enquêtes socio-anthropologiques minimales, (Institut de Développement de Genève).
- Analyse Régionale Réduite (Allemagne/GTZ).
- Travaux de recherche du groupe AMIRA/France sur les indicateurs de transition.

PRINCIPE 4: PARTICIPATION ACCRUE DES GROUPES CIBLES DANS LES PRISES DE DÉCISION, DANS L'EXÉCUTION ET DANS L'ÉVALUATION

La participation des groupes cibles dans l'exécution et dans l'évaluation des activités doit s'appuyer sur leur participation accrue dans les prises de décisions initiales.

AVANTAGES

— Création d'une relation de *partenaires* entre les groupes cibles et les interlocuteurs officiels du processus de développement (assistance expatriée, structures gouvernementales).

— La participation n'est plus seulement un élément de mobilisation [KROPP: 1982] mais aussi un facteur décisif dans la prise de décision des activités du projet.

— L'étroite consultation avec les groupes cibles lors de l'identification et de la conception des activités permet de dépasser les thèmes classiques et de reconnaître et d'utiliser des solutions générées par le milieu paysan lui-même [AYINN: 1978, ROLLING: 1982].

IMPLICATIONS PRATIQUES

— Nécessité d'ouvrir ou d'intensifier le dialogue entre les groupes cibles, les expatriés et les structures gouvernementales. L'efficacité limitée des mécanismes participatifs classiques (coopératives, animation, développement communautaire) oblige à l'innovation [ROLLING: 1982, HOLDCROFT: 1978, DAI: 1982].

— Obligation de décentraliser au niveau local les compétences de planification (démocratisation et reconnaissance par les autorités gouvernementales d'un transfert des pouvoirs au niveau local.)

— Dans certaines situations, le milieu paysan, lorsqu'interrogé, a peu à dire. Il peut donc y avoir nécessité d'apporter des solutions conçues en dehors du milieu avant de mettre les paysans en situation.

— Existence de ressources humaines suffisamment nombreuses et compétentes parmi les agences (agents communautaires de développement, «social engineers») et les structures gouvernementales pour générer et soutenir des mécanismes pratiques de participation.

PRINCIPE 5: DIVERSIFICATION ET RENFORCEMENT DANS LE SOUTIEN APPORTÉ À LA CAPACITÉ LOCALE D'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE (INSTITUTIONAL CAPACITY BUILDING)

La mobilisation complète du milieu en vue de favoriser un auto-développement réel et un meilleur équilibre des ressources entre le milieu et les structures gouvernementales officielles oblige à appuyer l'ensemble des structures locales de développement (ONG, secteur privé, associations paysannes etc. . .).

AVANTAGES

— Meilleure garantie d'un développement auto-soutenu du milieu en renforçant sa capacité à créer graduellement ses propres institutions («Capacity Building»).

— Absorption accrue de l'aide par le milieu bénéficiaire dont les structures formelles ou informelles sont pleinement utilisées [BRINKERHOFF 1981, HONADLE 1982].

— Reconnaissance dans certains contextes ruraux de l'efficacité et de l'éventuelle compétitivité du secteur privé qui peut avoir des effets positifs d'entrainement.

IMPLICATIONS PRATIQUES

— Le transfert des connaissances est accompagné d'un transfert des ressources et du pouvoir pour l'établissement d'organisations locales décentralisées.

— Le contrôle accru des ressources par des structures locales décentralisées entraine une dimension sociale et politique importante dans le cas où il y a volonté gouvernementale explicitée ou non de conserver ses sphères d'influence (crédit agricole, commercialisation) vis à vis de la population paysanne et du secteur privé.

L'approche définie par ces cinq principes d'intervention aboutit à une modification profonde du profil des projets DRI. Initialement conçu comme des interventions à la pièce, ils s'inscrivent en effet maintenant dans des processus itératifs s'étendant sur le long horizon de temps et peu à peu se construisant autour d'activités prioritaires («starter activities», activités modulaires, «growth generating approach») qui ne seront sectoriellement et institutionnellement intégrées que progressivement. De façon très claire, cette démarche ainsi retenue et les principes de participation et de décentralisation dont elle procède dépendent davantage d'un mouvement de bas en haut (bottom-up) que d'un mouvement inverse (top down) trop souvent provoqué par l'application de la méthode du photocalque. En aucun cas cependant, ces principes directeurs ne prétendent établir une nouvelle recette à succès du DRI ou encore la nécessité d'un retour extrême du balancier vers des projets opérant sans cadre formalisé d'intervention, dans une incertitude totale et un risque élevé. En réalité les nouvelles orientations proviennent seulement d'un *état de fait* de plus en plus reconnu de la Communauté internationale, *à savoir* que les populations rurales défavorisées sont difficiles à atteindre et que, dans ces conditions, «l'optimalisation» des projets tient à leur simplicité au départ et à leur engagement à moyen terme [CHAMBERS: 1978].

Une telle approche, douce et à la base, peut avoir quelque chose de surprenant au moment où les stratégies alimentaires[1], qui procèdent au contraire d'une démarche macro-planificatrice, remportent un franc succès auprès des agences donatrices. Pourtant il n'y a pas de contradiction, mais plutôt complémentarité nécessaire entre ces deux approches.

Les stratégies alimentaires permettent en effet d'établir et de faire valider par les pays récipiendaires un cadre structurel d'intervention essentiel au développement rural: politique de prix, consommation, commercialisation, investissements sectoriels [Conférence sur l'alimentation et la réforme agraire, FAO: 1976 et 1982].

Les stratégies alimentaires ne constituent donc en aucun cas une substitution au développement rural intégré mais au contraire l'établis-

[1] L'apparente stagnation des problèmes alimentaires, reconnue par le Conseil Mondial de l'Alimentation à sa IX[e] session à Mexico (1978) a entraîné de sa part l'initiative d'une stratégie alimentaire. Quatre ans plus tard, en 1982, une cinquantaine de pays, après examen de leur stratégie alimentaire, devaient aboutir à l'établissement de véritables politiques nationales en matière d'alimentation.

sement et, dans certains cas, la garantie effective de préalables importants pour certains projets DRI.

Les cinq principes d'intervention retenus par la Communauté internationale en matière de développement rural intégré sont par ailleurs étroitement inter-reliés: la participation des groupes cibles, facilitée par un processus souple et itératif de planification et par une connaissance raffinée du milieu, permet à son tour l'émergence et/ou le renforcement de structures locales participatives à même d'absorber les ressources extérieures. En soi, ces principes *ne sont pas nouveaux*. Déjà, dans le passé, de nombreux projets DRI en témoignent pour lesquels on a, explicitement ou implicitement, désiré et recherché la décentralisation de l'exécution et de la planification, le renforcement des structures locales, la compréhension approfondie du milieu et la participation populaire. Un facteur déterminant manquait cependant à la liste pour que ces intentions puissent se concrétiser: une méthode de planification, d'exécution et d'évaluation extrêmement souple et adaptable. Il apparaît en effet de plus en plus clairement que la méthode rigide et dirigiste de planification, employée jusqu'à présent, ne pouvait pas en soi engendrer une participation réelle, une décentralisation effective des prises de décisions et l'incorporation soutenue de structures locales autres que celles institutionnalisées par les autorités (groupements communautaires, coopératives).

L'adoption par certains donateurs d'un processus de planification progressive (le projet se définissant et se réorientant au fur et à mesure de son exécution) débouche maintenant sur l'action pratique et permet en même temps de lever cette contrainte. Toutefois, ce renversement de vapeur opéré, on ne doit pas cependant en conclure que le recours à des approches du type ONG est nécessaire ni croire au mythe du paysan en mesure d'identifier lui-même les solutions aux contraintes du développement. A bien des égards, les donateurs cherchent au contraire à trouver un équilibre vivable pour l'ensemble des partenaires (agences de financement, secteur privé, bénéficiaires et structures gouvernementales) entre l'approche macro et micro, tout en s'assurant que cette dernière ne sera pas écrasée sous le poids de l'appareil institutionnel.

Dans certains milieux régionaux peu ou pas touchés jusqu'à présent, il faut en effet partir de quelque chose, même si l'on admet la nécessité d'agir lentement et autour d'activités simples plutôt que d'intervenir à court terme sur un ensemble étendu de secteurs.

L'assistance bilatérale est-elle en mesure de concilier ces exigences divergentes, tout en appliquant fidèlement les cinq principes d'intervention retenus?

Ici les contradictions ne sont pas absentes. Sans doute parce qu'une agence bilatérale est d'abord imputable devant son gouvernement avant de l'être devant des paysans [KORTEN: 1980], certains donateurs doivent instaurer des procédures radicalement changées (budgets ouverts, engagements à moyen et à long terme, gestion à distance de projets à la forme et au contenu de départ incertains), alors que leur marge de manœuvre est parfois réduite. A titre d'exemple, ces contradictions sont le fait de l'aide bilatérale hollandaise qui, malgré l'approbation officielle de la nouvelle approche DRI respectant l'esprit des 5 principes énoncés, éprouve actuellement de nombreuses difficultés à opérer à l'intérieur de sa structure les changements de procédures qui s'imposent. A l'opposé, l'aide allemande (sans doute en raison de la relative autonomie de la GTZ) a adopté des changements non négligeables: tranches budgétaires disponibles à l'intérieur des projets (pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines de milliers de dollars) et statut d'employé permanent de l'agence accordé aux coopérants expatriés (afin de réduire la rotation du personnel sur le terrain). L'USAID pour sa part semble avoir obtenu l'autorisation de s'engager dans des projets portant sur dix années consécutives.

Ces difficiles réorganisations internes des agences en fonction de leurs projets DRI se traduisent dans la pratique par des degrés variables d'application des cinq nouveaux principes d'intervention. Les réalisations majeures en cours sur le terrain sont actuellement menées par l'USAID et la GTZ allemande dont les efforts incluent la réorientation de projets DRI déjà existants.

Ainsi, concrètement, l'aide allemande procède en 3 étapes inspirées de l'approche Rehovot:[1]

a) *phase préliminaire* (3 à 6 mois)

Analyse de la région et des groupes cibles.

b) *phase pilote* (2 à 3 ans)

[1]L'approche Rehovot est issue du Settlement Study Center (Rehovot, Israël). Il s'agit d'une méthode de planification conciliant la démarche verticale classique (macro-planification) et la prise en considération du niveau local (cross-functional analysis), [REITZ: 1979].

Mise en œuvre de projets pilotes (visant à agir sur les contraintes identifiées comme prioritaires) et application de mesures visant à éveiller la confiance de la population. Ces mesures peuvent toucher la production agricole (construction de pistes, d'entrepôts) ou les services sociaux en santé de base. Cette phase pilote vise également à confronter dans la pratique les données obtenues lors de l'analyse régionale précédente.

Enfin, pendant cette phase, la planification et la préparation de projets clefs amorçés pendant la phase pilote sont achevées.

c) *phase d'exécution* (7 à 10 ans)

Cette phase comporte la mise en œuvre progressive de projets clefs identifiés précédemment et leur élargissement à la région lorsque les succès sont confirmés à l'échelle plus réduite.

Également de nouveaux projets sont lancés, l'intégration sectorielle et institutionnelle se faisant graduellement et vers les dernières années du projet.

Il est certainement encore trop tôt pour évaluer avec précision les résultats pratiques et les difficultés. Cette approche semble cependant rencontrer certains succès au niveau de la participation des populations et de la mise en mouvement d'un processus de changement progressif dans le respect du milieu. L'osmose, tentée par la GTZ, entre certaines caractéristiques inhérentes à la planification classique et celles émergeant des nouveaux principes directeurs donne un exemple de *compromis possible et nécessaire* entre les réalités du milieu et les exigences de l'aide bilatérale.

En conclusion, il faut souligner que les démarches prises par certains donateurs afin de réorienter leur approche du développement rural intégré témoignent d'une *volonté confirmée* de soutenir, au cours des prochaines années, le développement des masses rurales défavorisées. Les 5 principes d'intervention retenus à cet effet constituent un *défi* qui peut paraître lourd à relever. Au seul niveau de la participation, les recherches récentes de l'UNRISD[1] confirment la complexité et la dimension souvent socio-politique des actions visant à transférer au niveau local un pouvoir réel de décision et d'exécution. Également, l'adoption d'une planification souple suppose l'émergence d'un nouveau profil de

[1]United Nations Research Institute for Social Development, Genève, dont le programme de recherche en participation se déroule depuis les quatre dernières années en Asie et en Amérique Latine.

«managers» pouvant intégrer la gestion de l'incertitude engendrée par les projets. Enfin, la création et le renforcement d'une capacité locale d'organisation entraîne une nouvelle redistribution du contrôle des ressources dont le caractère politique et stratégique est indéniable.

CONCLUSION

«Ce n'est pas au premier souffle de vent que l'arbre est arraché. Pour tout il faut de la durée. Il faut du temps».

Propos d'une femme Peulh, «Beldum».

A. MAALAKI, Niamey, Niger

Que peut-on tirer comme conclusion après cette analyse?

Une première constatation s'impose. Le développement rural intégré est une opération complexe à planifier, à exécuter et à évaluer car fondamentalement il est difficile de planifier la conduite de l'être humain, surtout lorsqu'il s'agit du paysan qui vit dans un système dont les fondements économiques, sociaux et culturels nous échappent en grande partie.

En toute logique, il n'est donc pas étonnant que la pratique du DRI se soit heurtée à de nombreux obstacles qui ont mené souvent à des échecs à très haut coût. Pourtant, en toute objectivité, de tels écueils ne doivent pas être nécessairement reliés à la nature du DRI en soi, mais plutôt à toute intervention d'aide cherchant à pénétrer rapidement et de façon globale un milieu extrêmement difficile à appréhender. En conséquence, il n'est pas normal que la haute visibilité que l'on avait de ces projets et la transparence particulièrement élevée qui les caractérisait aient entraîné, dans certains cas, de vives réactions dont les retentissements se sont prolongés jusque dans l'opinion publique des pays donateurs. Par ailleurs, la gestion déficiente de certains projets a trop souvent conduit à des diagnostics catégoriques d'échec qui occultaient l'apparition à moyen et à long terme d'effets positifs.

A l'heure actuelle, sans avoir analysé en détail la nature et les problèmes des interventions de l'ACDI en DRI, il est difficile d'évaluer de façon comparative par rapport aux autres donateurs, l'expérience de l'Agence en ce domaine. Cependant la similitude des problèmes rencontrés par l'ensemble des donateurs prouve bien à cet égard que les expériences canadiennes en matière de DRI semblent *à priori* avoir été conformes à la pratique usuelle de ce genre d'intervention dans les milieux internationaux.

A la lumière des écueils rencontrés et des leçons que les pays donateurs en ont tirées, la nouvelle vision du DRI s'oriente maintenant vers des actions beaucoup plus pragmatiques, plus flexibles, dirigées vers des micro-zones, évitant des recettes pré-établies, permettant de faire du «sur-mesure» et établissant à la place du mythe de la solution financière un *partenariat* à tous les niveaux. L'intégration au lieu d'être pré-déterminée par un processus intellectuel doit se faire graduellement, car l'expérience montre que même si le problème est urgent, l'on va paradoxalement plus vite en allant plus lentement.

Il faut souligner à cet égard que si certains donateurs sont particulièrement avancés dans cette réflexion, c'est qu'ils ont su s'entourer de groupes de recherche leur permettant de tracer de nouvelles voies.

Dans ce domaine, l'aide canadienne paraît certainement handicapée par l'absence d'une cellule de réflexion qui se montrera pourtant indispensable si l'ACDI opte pour une révision nécessaire de sa méthodologie d'intervention en développement rural.

Cette réorientation ne serait pas sans nécessiter des modifications importantes dans les systèmes de gestion de l'Agence. Ces choix difficiles, assumés déjà par certaines agences de coopération, nécessiteront non seulement la mise en place de nouvelles procédures mais également et surtout l'émergence d'un nouveau type de gestionnaire alliant compétence technique et compréhension sociale.

ANNEXE I

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANCEY, G., (1976). *L'analyse du milieu humain dans les projets d'opérations agricoles. Critique des critères d'évaluation.* AMIRA, N° 16, Paris.

BELSHAW, D.G.R. (1974). *Dynamic and Operational Aspects of the Equity Objective in Rural Development.* Development Studies Rep. N° 241, School of Development Studies, East Anglia University, England.

BROWN, L.R., (1970). *Seeds of Change: the Green Revolution and Development in the 70's.* Praeger, New York.

CHAMBERS, R., (1980). *Rapid Rural Appraisal: Rationale and Repertoire.* Discussion Paper N° 155, IDS, Sussex.

INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES, Sussex University, England (1981). *Rapid Rural Appraisal.* IDS Bulletin, Vol 12, N° 4.

CLUB DU SAHEL, (1982). *Le Financement direct des dépenses centrales récurrentes.* Document de travail présenté par la Caisse de Coopération Économique, Paris.

COHEN, J.M., (1980). *Integrated Rural Development: Cleaning out the Underbrush.* Sociologia ruralis, Vol. XX, N° 3, pp. 195-212.

CRAWFORD, P.R., (1981). *Implementation Issues in Integrated Rural development: A Review of 21 USAID Projects.* IRD Research Note N° 2, Development Alternatives Inc., Washington.

DAWSON, A., *L'assistance étrangère au développement rural.* Revue Internationale du travail, vol. 117, N° 4.

DUPRIEZ, Hugues, (1977). *Projets de Développement Rural Intégré réalisés avec l'aide du FED en Afrique noire: évaluation et perspectives.* Commission des Communautés Européennes, Direction générale du Développement.

HOLDCROFT, Lane, (1978). *The Rise and Fall of Community Development in Developing Countries, 1950-65: a Critical Analysis and an Annotated Bibliography.* Michigan State University Rural Development, Paper N° 2.

HONDALE, George, (1981). *Fishing for Sustainability: The Role of Capacity-Building in Development Administration.* Development Alternatives Inc., Working Paper N° 8.

HUNTER, G., (1977), *The Validity of "Guidelines" for Rural Development, ODI Reviews Clearing out the Underbrush*, Sociologia Ruralis, Vol. XX, No 3, pp. 195-212.

JONES Guyn E. and Maurice Rolls, *Progress in Rural Extension & Community Development:Extension & Relative Advantage in Rural Development*, Willey Interscience, N.Y., Vol. 1, 1982, 336 p.

KORTEN, David C., (1980), *Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach*, Public Administration Review, 480-511.

KOTTER, Herbert R., (1974), *Some Observations on the Basis Principles and General Strategy Underlying Integrated Rural Development*, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, Vol. 23, N° 4, pp. 1-12.

KROPP, (1982), *Développement Rural et Développement Rural Régional, document préliminaire*, Gesellschaft fur Technishe Zuzammenarbeit, Eschborn (RFA).

LÉLÉ, Uma, (1975), *The Design of Rural Development, Lessons From Africa*, John Hopkins University Press.

McINERNEY, J.P., (1978), *The Technology of Rural Development*, World Bank Staff Working Paper, N° 295, Washington, D.C.

MELLOR, John W., (1961), *"The Role of Agriculture in Economic Development"*, American Economic Review, Vol. 51, 2-4, pp. 565-593.

MELLOR, John W., (1976), *"The New Economics of Growth: Strategy for India and Developing World"*, Cornell University Press, Ithaca.

MONTGOMERY, John D., and Rahmān, Masihur, (1981), *Integrated Rural Development: Views from the Field*, Lincoln Institute of Land Policy and Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Monograph N° 81-3.

MORSS, E.R. et GOW, D., (1981), *Integrated Rural Development: Nine Critical Implementation Problems*, IRD Research Note N° 1, Development Alternatives Inc., Washington, D.C.

MOSHER, A.T. (1966), *Getting Agriculture Moving*, N.Y. Agricultural Development Council.

MOSHER, A.T. (1971), *To Create a Modern Agriculture*, N.Y. Agricultural Development Council.

MOSHER, A.T. (1976), *Thinking about Development*, N.Y. Agricultural Development Council.

PERETT, H. et LETHEM, F.J., (1980), *Human Factors in Project Work*, World Bank Working Paper, N° 397.

STAVENHAGEN, R., (1975), *Basic Needs, Peasants and the Strategy for Rural Development*, D. Hammarkjold Foundation.

UNIVERSITY OF WISCONSIN, (1981), *Conference on Planning Integrated Rural/Area Development*, AID Contract N° AID/DSAN-C-0060.

USAID, (1979), *Rural Development in the 1980's*, International Conference Proceedings, Washington.

WEITZ, R., (1979), *Integrated Rural Development: The Rehovot Approach*, Settlement Study Centre, Rehovot, Israel.

WHYTE, W.F. (1981), *Participatory Approaches to Agricultural Research and Development*, Rural Development Participation Review, Cornell University, Ithaca.

ANNEXE II

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Abbaruho G., *Issues in Administration of Integrated Development Programmes in Kenya with references to the Special Rural Development Program*, Cahiers Africains d'Administration Publique No. 17, Juillet 1977, pp. 24-30.

Airey A., J.A. Binns and P.K. Mitchell, *To Integrate or . . .?*, IDS Bulletin, June 79, Vol. 10, N° 4, pp. 20-27.

Appah Frank S.K., *Design Management, Appropriate Technology and Rural Development*, 12e Colloque international de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Arbab, Farzam and Lawrence D. Stifel — *University for rural development: an alternative approach in Colombia*, 12e Colloque International de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981, 20 p.

Armor Thomas H., *Using organization development in integrated rural development*, IRD Working Paper, N° 6, May 1981, 27 p.

Austin Vincent, *Approaches to Rural Development: Lessons of a Pilot Project in Nigeria*, International Labour Review, Vol. 114, N° 1, July-August 1976, pp. 61-68.

Bamba Mamadou, *La politique de développement rural et la rétention de la population dans la savane en Côte d'Ivoire*, 12e Colloque international de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Banga Luther, *The Project Approach to Rural Development: An International Critical View*, Cahiers de l'IPA/PAID Reports, 11-N°1, Institut Panafricain pour le développement, 1981.

Belloncle Guy, *Quel développement rural pour l'Afrique Noire?*, Les Nouvelles Éditions Africaines, Dakar, 1979.

Belloncle Guy, *Le Chemin du village: formation des hommes et développement rural en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 1979, 286 p.

Bordenave Juan Dias, *Communication and Rural Development*, UNESCO, Paris, 1977.

Bugnicourt Jacques, *Illusions et réalités de la région et du développement régional en Afrique*, Revue Tiers Monde, Tome XIX, N° 73, pp. 109-139.

Cernea Michael M., *Measuring Project Impact: Monitoring and Evaluation in the PIDER Rural Development Project in Mexico*, World Bank Staff Working Paper, N° 332, June 1979, 93 p.

Chambers Robert, *Rural Poverty Unperceived: Problems and remedies*, World Development, Vol. 9, N° 1, January 1981, pp. 1-19.

Cohen John M. and Norman T. Uphoff, *Participation Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity*, World Development, Vol. 8, N°. 3, March 1980, pp. 213-235.

Cohen John M. and Normand T. Uphoff, *Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, implementation and evaluation*, 317 p. Connell University Press 1976.

Cohen John M., *The Administrative of Integrated Rural Development Projects*, Development Discussion Paper N° 79, H.I.I.D., Cambridge, Mass, 1979, 120 p.

Cohen John M., *Integrated Rural Development: Clearing out the Underbrush*, Sociologia Ruralis, Vol. XX, N° 3, 1980, pp. 195-212.

Collins Joseph et France Moore Lappé, *La Banque Mondiale et le «développement» agricole du Tiers Monde*, Le Monde Diplomatique, Juin 1979, p. 29.

Condé J., M.J. Paraiso et V.K. Ayassou, *Approche intégrée au développement rural, à la santé et à la population*, Paris, OCDE, 1979.

Coombs Philip H., Manzoor Ahmed and Pratima Kale, *Communications and Integrated Rural Development*, ICIT Report, N° 16, October 1976, 10 p.

Coombs, Philip H., *Communication and Integrated Rural Development*, ICIT Report, N° 16, October 1976, 10 p.

Cornelis W., Contribution à la discussion concernant le concept, la nécessité et la stratégie du développement rural intégré en Afrique Noire, *ALA*, N° 9, 1980, pp 43-54.

Dawson A., Suggestion for an Approach to Rural Development by Foreign Aid Programmes, *International Labour Review*, Vol. 117, N° 4, July-August 1978, pp. 391-404.

Deboeck Guida and Ronald Ng, *Monitoring Rural Development in East Asia*, World Bank Staff Working Paper, N° 439, 1980, 88 p.

DeRavignan François, *Encadrer l'agriculture ou former les paysans*, Le Monde Diplomatique, Août 1977, p. 7.

DeVries James, *Participation and the Success of Communal Production Projects in Tanzania*, Rural Development Participatory Review, Vol. III, N° 2, Winter 1982, pp. 16-19.

Cosme Dikoumé, *Le développement rural en Afrique au Sud du Sahara*, Institut Panafricain pour le développement, Douala, 1976, 26 p.

Dobers Hubert, *Contribution à la formulation d'une stratégie de recherche sur le développement rural intégré, Institut Panafricain pour le développement, Douala, 1977, 27 p.*

Dobers Hubert, *La situation du concept du développement rural intégré dans le monde*, Institut Panafricain pour le développement, Douala, 1978, 72 p.

Egbert A.C. *Agricultural Sector Planning Models: A Selected Summary and Critique*, World Bank Staff Working Paper N° 297, 1978, 59 p.

Frelastre Georges, *La Côte d'Ivoire à la croisée des chemins. Développement sectoriel ou développement intégré?*, Economie et finances agricoles, Mars 1981, pp. 46 à 50.

Friedmann John, *The Active Community: Toward a Political-Territorial Framework for Rural Development in Asia*, Economic Development and Cultural Change, Vol. 29, N° 2, January 1981, pp. 235-261.

Gagné Evelyn, *Brac et le développement rural au Bengladesh*, 12e Colloque international de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Gaudin Bernard, *Development Projects in Rural Africa: Two Dynamics in Conflict*, Development: Seeds of Change, 1981, N° 3/4, pp. 39-45.

George Suzan, *Le commerce des céréales, clé du pouvoir alimentaire mondial*, Le Monde Diplomatique, Nov. 81, pp. 8-9.

George Susan, *Les stratèges de la faim*, Grounauer, Genève, 1981.

Gosselin Gabriel, *L'Afrique désenchantée*, Anthropos, Paris, 1978.

Gow David D. and Gerry Vansant, *Beyond the Rhetoric of Rural Development Participation: How Can It Be Done?*, IRD Working Paper, N° 9, June 1981, 37 p.

Grippstra Bourve, *Approaches in Initiating and Supervising Groups for Rural Development*, Rural Development Participation Review, Vol. III, N° 2, Winter 1982, pp. 1-7.

Hibler Michele, *De la complexité du développement rural*, Le CRDI explore, Vol. 5, N° 1, 1976.

Higgs John, *Partnership in Rural Development, Action for Development*, FAO, July 1975, 23 p.

Honalde George, *Développement rural intégré: le faire réussir? Sommaire exécutif*. Projet d'AID 936-5300, Washington, Development Alternatives Inc., 1980, 57 p.

Hunter Guy, *The Validity of "Guidelines" for Rural Development*, ODI Review, 1977, N° 2.

Imboden Nicolas, *Gestion de l'information destinée aux projets de développement rural*, OCDE, Paris, 1980.

Jones N.S. Carey, *The Process of Agricultural Planning*, ODI Review, 1979, N° 1, pp. 37-50.

Knamiller Dr. Gary W., *Environmental Education for Rural Development*, 12e Colloque International de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Korten David C., Community *Organization and Rural Development: A Learning Process Approach*, Public Administration Review, Sept-Oct. 1980, pp. 480-511.

Kotter Herbert R., *Some Observations on the Basic Principles and General Strategy Underlying Integrated Rural Development*, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, Vol. 23, N° 4, April 1974, pp. 1-12.

Labonne Michel, *Développement rural et biais bureaucratique dans les pays pauvres*, Tiers Monde, N° 84, Oct/Déc. 1980, pp. 797-811.

Laplante Pierre, *Approches récentes pour atteindre les masses rurales en pays d'Asie*, 12e Colloque international de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Lélé Uma, *Nouveau regard sur le développement rural en Afrique Orientale*, Finances et développement, Déc. 1979, pp. 31-35.

Lélé Uma, *Le développement rural, l'expérience africaine*, Economica, Paris, 1977.

Marlou Marcel, Du modèle nord-américain au développement autocentré, Le Monde Diplomatique, Août 81, p. 2.

McInerney John P., *The Technology of Rural Development*, World Bank Staff Working Paper, N° 295, World Bank, Washington, 1978, 47 p.

Mettelin Pierre, *L'évaluation de la politique de développement rural en Tanzanie depuis l'indépendance*, Le Mois en Afrique, N° 170/171, Fév/Mars 1980, pp. 75-103.

Misra R.P.: *A Critical Analysis of the Traditional Cost-Benefit Approach to Economic Development*, Development: Seeds of Change, 1981, N° 3/4 pp. 51-59.

Montgomery John D., *On the Decentralization of Integrated Rural Development Activities*, Development Discussion Paper N° 123, October 1981, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 65 p.

Moris Jon R., *Managing Induced Rural Development*, International Development Institute, Bloomington, Indiana, U.S.A., 1981, 190 p.

Morss Elliott R., *Strategies for Small Farmer Development*, Focus Technical Cooperation, 1976/1, pp. 7-11.

Morrs Elliott R. and David Gow, *Integrated Rural Development: Nine Critical Implementation Problems*, Research Note N° 1, Development Alternatives Inc., Washington, 1981.

Mosher Arthur T., *Thinking about Rural Development*, Agricultural Development Council Inc., New York, 1976.

Moulik T.K., *Strategies of Implementation of Rural Development Programmes in India*, IFDA Dossier, N° 5, March 1979.

Murélius Olaf, *Les institutions face à l'analyse des projets dans les pays en développement*, OCDE, Paris, 1981.

Murisi J.W., *Self-Reliant and Integrated Rural Development: Some Conceptual Analysis and Definitions*, African Administration Studies, Dec. 1978, pp. 71-80.

Nelson Gary, Fred M. Tileston, *Why Irrigation Projects May Become "Enduring Monuments to Failure"*, Focus, Technical Cooperation, 1977-3, pp. 22-25.

Nji Ajaga, *Appropriate Technologies, Appropriate Institutions and Appropriate Policies: the Latent Potential in Rural Development*, 12e Colloque International de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Nwosu A.C., *Rural Development and Retention of the Rural Population: Towards Greater Emphasis on Income and Employment Generating Rural Development Projects*, 12e Colloque International de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Okafor Francis C., *Integrated Rural Development Planning in Nigeria: a Spatial Dimension*, Cahier d'études africaines, N° 77/78, 1980, pp. 83-95.

Payer Cheryl, *La Banque Mondiale et l'intégration du paysan au marché*, Le Monde Diplomatique, Juillet 1979.

Pearse Andrew, *Seeds of Plenty, Seeds of Want, Social and Economic Implications of the Green Revolution*, Clarendon Press, Oxford, U.K., 1980.

Pereira Reis Elisa M., *Ruralism and Citizenship*, 12e Colloque International de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Pétillon Yves, *L'amélioration des conditions de vie dans les campagnes et les différents types de projets de développement rural. Quelques exemples en Haute Volta et au Rwanda*, 12e Colloque international de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Pickering Donald C., *The World Bank's Experience*, Africa Agriculture, Issue N° 1.

Pischke J.D. Von, Peter J. Hefferman and Dale W. Adams, *The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low-Income countries*, World Bank Staff Working Paper N° 446, World Bank, Washington, 1981, 99 p.

Plowboy et Frances Moore Lappé, *Fighting the World Hunger Myths*, Mother Earth News, March/April 1982, pp. 17-22.

Poliakoff J., *Stratégies de développement alimentaire et agricole du Tiers-Monde durant les prochaines décennies: perspectives pour le 21e siècle*, Industries et travaux d'outre-mer, N° 326, Jan. 1981, pp. 5-11.

Pollard H.J., *The Personal Factor in the Success of Planned Agricultural Development Schemes*, The Journal of Developing Areas, Vol. 15, N° 4, July 1981, pp. 561-584.

Picard Louis A., *Rural Development in Bostwana: Administrative Structure and Public Policy*, The Journal of Developing Areas, Vol. 13, N° 3, April 79, pp. 282-300.

Ray Donald I., *Bureaucratic Encapsulation and Rural Development: the Zambian Case*, 12e Colloque international de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Rekeraho Anastase, *Développement rural par un processus de développement communautaire au Rwanda*, Mémoire présenté à l'I.C.I., N° 58, Ottawa, 1972.

Russell John, *Adapter le travail de vulgarisation*, Finances et Développement, Juin 1981, pp. 30-33.

Ruttan Vernon W., *Integrated Rural Development Programs: A Skeptical Perspective*, *Focus*, 1975, N° 4, pp. 9-16.

Soaasst Orvaise et Francis Van Sigch, *Afrique occidentale: expérience de développement rural*, Finances et développement, Déc. 1981, pp. 37-40.

Santa Cruz Herman, *The Three Tiers of "basic needs" for Rural Development*, Finance and Development, June 1979, pp. 29-31.

Siffin, William J., *Administrative Problems and Integrated Rural Development*, PASITAM Design Studies, Indiana University, 1979.

Siffin William J. and Alii, *Rural Development: the Interplay of Analysis and Action*, Indiana University, Bloomington, 1975, 68 p.

Smith William E., Francis J. Lethem and Ben A. Thoolen, *L'Organisation des Projets de Développement Rural: Un Essai de Synthèse*, Document de la Banque Mondiale N° 375, 1980, 53 p.

Spencer Dustan S.C., *L'organisation du marché de l'emploi, les salaires et l'emploi dans les régions rurales de Sierra Leone*, Travail et Société, Vol. 4, N° 3, Juillet 1979, pp. 309-327.

Stout Russell, *Is Rural Development Really Development?* Pasitam Newsletter, N° 20.

Strobl Rudolf, *Rural Development and Computer Communications in the Eighties: A Revival of Diffusion of Innovations?*, 12e Colloque international de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981.

Tendler, Judith, *Organizing Small Farmers for Development: Lessons from Latin America*, Focus, Technical Cooperation, 1977-2, pp. 28-29.

Thery D., Pour une nouvelle pédagogie en zone rurale, Nouvelles de l'écodéveloppement, N° 12, Mars 1980, pp. 3-7.

Twum-Barima K., *The Genesis of Integrated Rural Development*, Institute of Statistical, Social and Economic Research, Legon, 1978, 53 p.

Ugalde Antonio, *Alternatives to Rural Development: Planned Dual Employment through Modern Industries: a Case Study in West Malaisia*, 12e Colloque international de l'I.D.I.C., Ottawa, 1981, 36 p.

Van Herbruggen C., Quelques réflexions sur l'analyse macro-économique appliquée aux pays en voie de développement, *A.L.A.*, N° 8, 1980, pp. 36-41.

Veitch Mike, *Cost-Benefit Analysis and Basic Needs*, IDS Bulletin, Vol. 10, N° 1, August 78.

Weaving Rachel, *African Experience with Rural Development: Digest Report on the African Rural Development Study*, World Bank staff working paper, N° 195, 1975, 49 p.

ANNEXE III

LISTE DES INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS

PAYS

Allemagne

Deutsche Gesselschaft Fur Technische Zuzzammenarbeit (GTZ),

Dr. E. Clemens,
Directeur
Direction du Développement Rural Régional

Dr. Erhard Kropp,
Évaluation de programmes

Dr. Meyer-Ruhen,
Direction du Développement
Rural Régional,
Section Asie

Dr. H.D. Drechsler,
Direction du Développement
Rural Régional,
Section Afrique

Angleterre

Overseas Development Administration, Londres

Mr. D.C.P. Evans
Deputy Chief, Natural Resources
and Principal Agricultural Adviser

Mr. Sean Conlin
Social Development Adviser

Mr. N.F. Watson
Senior Agricultural Adviser

Mr. John Morris
Senior Economic Adviser

Mr. John Millet
Bilateral Coordination
Department

University of Reading,
Agricultural Extension and Rural Development Centre

Mr. M.J. Rolls, Director
Dr. Leftwitch, Professor
Dr. J. Best, Research
Mrs. M. Sturroch, Librarian

The Institute of Development Studies,
University of Sussex, Brighton

Mr. Carlos Fortin
Deputy Director

Mr. Simon Maxwell
Professor

Mr. M. Ropers
Librarian

School of Development Studies,
University of East Anglia, Norwich

Mr. G. Coleman
Professor

Mr. I. Livingstone
Professor

Mr. P.R. Baker
Professor,
Acting Director of the
Overseas Development Group

Mr. S.D. Biggs
Professor

Belgique

Administration générale de la Coopération et du Développement

M. Doumont,
Directeur général Agriculture

M. Doline, Chef de service, Agriculture
Mlle Loir, Agronome

Association Internationale de Développement Rural

Mr. Noel Plattau
Directeur général

Canada

Centre de Recherches en Développement International

Dr. David King
Associate Director
Social Science Division

Les Membres de l'équipe ont eu des entrevues avec un certain nombre de personnes de l'ACDI lors de cette première phase afin de retracer l'évolution historique du DRI à l'intérieur de l'Agence; ils tiennent à les remercier sincèrement. Dans la deuxième phase de l'étude portant sur 7 projets canadiens, les membres de l'équipe auront des entrevues approfondies avec les différents auteurs responsables de ces projets.

États-Unis

Ministère de l'Agriculture

Dr. Morris Solomon
Director,
Development Project Management Centre (DPMC)
Office of International Cooperation and Development

Dr. Merlyn H. Kettering
International Training Administrator
Development Project Management Center
Office of International Cooperation and Development

USAID

Dr. Gary Hansen
Policy Division USAID

Dr. Derick W. Brikerhoff
Management Specialist

Development Alternative Inc (Washington)

Dr. George Honadle
Director,
USAID - IRD Project

International Institute of Food Policy (Washington)

Dr. J. Mellor
Director

Dr. S. Wanmali

Dr. R. Ahmed

France

Fonds d'Aide et de Coopération (FAC)

Michel Cassé, Directeur Développement Rural
Jean-Marie Funel, Cellule d'Évaluation

Ministère de l'Agriculture et Association des Volontaires du Progrès

Guy Herledan

AMIRA (Groupe de Recherche sur l'Amélioration des Méthodes d'Investigation en Milieu Rural Africain)

M. René Halu
Secrétaire Général, AMIRA

Mme Danielle Rayssignier
Recherchiste
AMIRA

Caisse Centrale de Coopération Économique

Robert D. Hirsch
Chargé de Mission
DAO/PSE

IRFED

Roland Colin
Directeur

IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes du Développement)

Dominique Gentil
Michel Barneau

Japon

Ministry of Foreign Affairs

Mr. Kazuyoshi Umemoto
Development Cooperation Division

Economic Planning Agency

Mr. Satoshi Kawamoto
Deputy Director

Overseas Economic Cooperation Fund (OECF)

Mr. Takeo Matsuzawa
Head, Administration Division

Mr. Tooru Nomura
Project Coordination Division

Japan International Cooperation Agency (JICA)
Mr. Takashi Nakano
Senior Planning Officer

Mr. Satoshi Iwakiri
Public Relations Officer

Mr. Hidetoshi Takama
Agricultural Economist

Pays-Bas

Ministry of Foreign Affairs

Directorate General for International Cooperation (DGIS)
Mr. W. Zevenbergen, Head Sector Management Unit (DGIS/SMA)
Mr. S. Manger Cats, Agricultural Advisor (DGIS/SMA)

Ministry of Agricultural and Fisheries (LV)

Directorate Agricultural Assistance to Developing Countries (AHO)
Mr. J.H. Athmer, Agronomist - Agricultural Projects and Programmes
Mr. R.A. Van Raalte, Agronomist - Rural Development

Royal Tropical Institute (KIT)

Mr. J.G. Ohler, Coordinator Rural Development
Mr. K. Tuinenburg
Mr. J.T. Broekhuyse, Sociologist, Cultural Anthropologist
Mr. Streefland
Dr. K. Harteveld, Agricultural Economist, Department of Agricultural Research

International Agricultural Centre (IAC)

Mr. A.H. Haak, Director
Mr. W. Oosterberg, Deputy Director
Mr. N. Roling, Rural Sociologist - Small Farmer Development Team
Mr. J. Boushuis, Agronomist
Mr. L.J. Van Veen, Agronomist

International Institute for Land Reclamation and Improvement (ILRI)

Mr. F.E. Schulze, Director
Mr. P. Van Stekelenburg, Rural Sociologist

Euroconsult

Mr. C.H. Steenwinkel, Senior Consultant

Suède

SIDA (Swedish International Development Authority)
Dr. Johan Holmberg
Director
Agriculture Division

Dr. Gus Edgren
Vice-President Regional

International Institute for Rural Development, Uppsala University

Mr. Niels Isaklson
Director

Suisse

Swiss Development Cooperation Agency (DDA)

Dr. R. Wilhem
Director of DDA

Mrs. Cornaz Immila
Head of Policy Division

Mr. Paul Egger
Latin American Region

Mr. Bisaz Andri
Francophone Africa

Mr. L. Bigler
Development Economic and Agriculture Division

Mr. Hanz Schellenberg

Institut Universitaire d'Étude du Développement (IUED) Genève

Jacques Forster,
Directeur

Jean-Pierre Gontard
Chef du Service études et projets

ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A.D.B. (Manila)

Dr. W. Tackle
Director
Rural Development Division

Dr. Gene M. Owens
Rural Institutions Specialist

Dr. A.T. Peterson
Senior Evaluation Officer

Dr. Anthony C. Voutaj
Development Policy Officer

Mr. Bruce Murray
Evaluation Officer

Mr. Roger I. Gale
Project Economist

Bureau International du Travail (BIT/ILO) (Genève)

Dr. Peter Dunkel
Directeur de la Division des Politiques Rurales

M. Samir Radwan
Chargé de projets

Mr. Gérald Schwab
Senior Evaluation Officer

Mr. Dahram Ghai
Head of Manpower
Planning Service

Mr. C. Ritchfer
Manpower Planner

CEE Division des Infrastructures Agricoles (Bruxelles)

Mr. Huber
Mr. Chambon
Mr. Lougheed

FAO (Rome)

Dr. E. Ghonemy
Deputy Director
Rural Division (EHS)

Mr. Rafael Moreno
Director
Rural Development Division (EHS)

Dr. R. Clark
Rural Development Officer

Dr. Ramakrishnan
Consultant
Rural Development Organisation (ESH)

Dr. N.J. Newiger
Senior Officer
Cooperatives and Rural Organisation (ESH)

Dr. Ruth Finney
Chief
Home Economics and Social Programmes (ESH)

Dr. Edgermark
ESH Division

Mr. Mulugetta Bezzabeh
Rural Development Officer (ESH)

Mrs. A. Aydin
Senior Adviser
Field Programme Development Division

Mr. Ayasi
Chief
Programme Evaluation Service

Mr. Paul Ojermark
Coordinator People's Participation Programme (ESH)

Mr. Kato
Programme Evaluation Service

FED (Bruxelles)

Dr. C. Van der Vaeren
Director of Evaluation

Dr. Hellmut Eggert
Evaluation Division

Interamerican Development Bank (Washington)

Luciano Barraza
Chief
Division Desarrollo Agropecuario

Mauricio Herman
Head Social Development Division

Francisco Lecuona
Economista
Sector Agricultura

Santiago Sindich
Especialista
Sector Agricultura

Roberto Misrahi
Especialista
Division Proyectos Sociales

Brian Northgrave
Alternate Executive Director
Canadian Delegation to IDB

IFAD (Rome)
Dr. Mensah
Vice President, Operations

Dr. G. Assiz
Vice President

M. Domingos Donidas
Directeur, Amérique Latine

OCDE (Paris)

Albert Simmantov
Directeur,
Direction de l'Alimentation
de l'Agriculture et de pêcheries

David Juckes
Chief,
Codes des semences et du Machinisme Agricole
Développement Rural

Roman Bernaud
Chief, Section II
Belgique, CEE, EU, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Suisse
Direction de la Coopération pour le Développement

Peter Aicher
Chief, Section I
Belgique, CEE, EU, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Suisse
Direction de la Coopération pour le Développement

Mr. Francis Wells
Chef de Division
Division de la gestion de l'Aide
Belgique, CEE, EU, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Suisse
Direction de la Coopération pour le Développement

Mr. John White
Chef, Section I
Gestion et Évaluation de l'Aide
Belgique, CEE, EU, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Suisse
Direction de la Coopération pour le Développement

Mr. Jean-Roger Herrenschmidt
Chef de division
Direction des examens des politiques d'aide
Belgique, CEE, EU, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Suisse
Direction de la Coopération pour le Développement

Mme Nicole Massignon
Belgique, CEE, EU, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Suisse
Direction de la Coopération pour le Développement

M. Georges Bourgoignie
Conseiller spécial
Club du Sahel

M. Serge April
Conseiller
Délégation permanente du Canada auprès de l'OCDE

UNESCO (Paris)

Dr. Arsenio O. Gagni
Chief Division
Literacy, Adult Education and Rural Development

Dr. P. Mhaiki
Project Manager

Dr. M. Pandey
Project Coordinator

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), Genève

Solon Barraclough
Directeur

Pierre Spitz
Directeur pour l'Asie du projet
«Systèmes alimentaires et Société»

Matthias Stiefel
Directeur du projet de recherche
sur la Participation

World Bank (Washington)

Donald Pickering
Assistant Director General Agriculture

World Food Council (Rome)

Mr. Paul Kelloway
Assistant Director
Policy Coordination and External Relations

World Food Program (Rome)

Mr. W. Bernsdale
Assistant to Executive Director

Mr. Fabian Holder
Director of Evaluation

Mr. R. Cashin
Director of Operations

DIVERS

Gaetan Lavertu
Premier Secrétaire,
Ambassade du Canada, Bruxelles

André Levasseur, Direction des Amériques, ACDI
en stage en France (IRFED)

Mr. Iwata,
Analyste
Ambassade du Canada, Tokyo